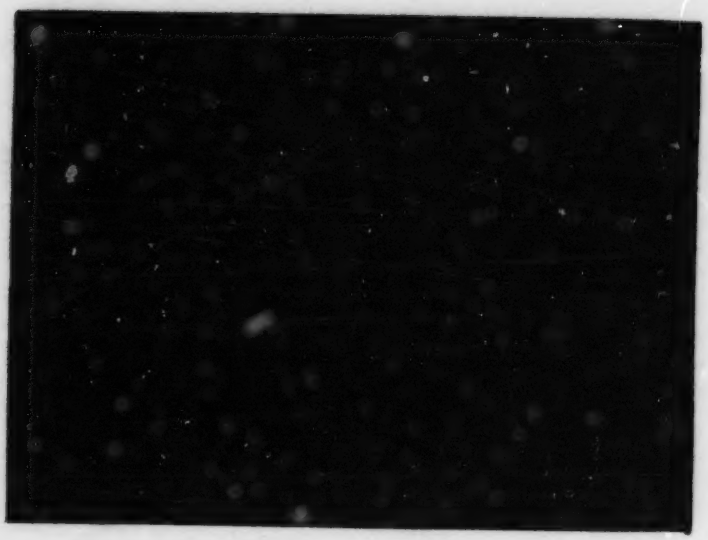
84- 3561 /



Women's Bureau
Series A: Equality in the Workplace
No. 5 Wage Discrimination and Women Workers:
The Move Towards Equal Pay for Work of
Equal Value in Canada

Prepared for the
Women's Bureau
Labour Canada
By:
Lindsay Niemann, Ph.D
Ottawa, Ontario

Note: The opinions presented in this paper do not necessarily reflect the views of Labour Canada.

**Published by Authority of the
Minister of Labour, Government of Canada**

**Labour Canada
Catalogue Number**

L24-1048/83E

Également disponible en français sous le titre

**La discrimination en matière de rémunération
et la main-d'oeuvre féminine :
vers l'égalité de la rémunération
pour un travail de valeur égale au Canada**

Additional copies may be obtained from:

**Publications Distribution Centre
Labour Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0J2
(819) 994-0543**

© Minister of Supply and Services Canada 1984

Cat. No. L 39-21/5-1984E

ISBN 0-662-13020-0

Printed in Canada

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

1 EQUAL PAY FOR WORK OF EQUAL VALUE: THE INTERNATIONAL LABOUR STANDARD AND CANADA

Introduction 4

1.1 The International Labour Organisation (ILO) and the Genesis of the Principle of Equal Remuneration for Work of Equal Value. 5

1.1.1 The ILO Program on Women's Employment 6

1.1.2 The Conferences of American States Members of the ILO 7

1.1.3 The Transition from War to Peace 8

1.2 The Development of Convention 100: Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value 11

1.2.1 ILO Procedures for Developing International Labour Standards 12

1.2.2 The Provisions of the Equal Remuneration Convention 14

1.2.3 The Passage of Convention 100 and Recommendation 90 16

1.3 Canada and Ratification of Convention 100 17

1.3.1 Federal Equal Pay Committees 18

1.3.2 The Process of Ratification 20

1.4 Canada's International Obligations 23

1.4.1 Reporting Requirements under Convention 100 24

1.4.2 The International Convenant on Economic, Social and Cultural Rights 26

1.4.3 The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women 26

1.4.4 Convention 100: a Category 1 International Labour Standard 27

Conclusion 29

2 THE DEVELOPMENT OF WAGE LEGISLATION FOR WOMEN WORKERS IN CANADA

Introduction 31

2.1 The Minimum Wage Phase: 1917-1935 33

2.2 Women and Pay During the Second World War 37

2.2.1 Workers on Government Contracts 38

2.2.2 "Less Experienced Help" 39

2.2.3 Wage Conditions Inquiry 40

2.3 The Equal Pay/Antidiscrimination Phase: 1951-1969 42

2.3.1 Legislation in the Nineteen Fifties 43

2.3.2 Legislation in the Nineteen Sixties 45

2.4 The Equal Value/Human Rights Phase: 1970-1977 46

Conclusion 50

3 EQUAL VALUE PROVISIONS IN CANADIAN FEDERAL LEGISLATION

Introduction 55

3.1 Administration of the Equal Wages Provisions of Canadian Federal Legislation 57

3.1.1 Administration of Equal Value under the Canadian Human Rights Commission (CHRC) 58

3.1.2 Equal Wages Guidelines 61

3.1.3 Equal Value Case Analysis 62

3.1.4 Labour Canada Role in Administering Equal Value 64

3.2 Issues of Concern 65

3.2.1 Traditional Arguments Against Implementing the Equal Value Principle 67

(a) Job Evaluation 68

(b) Labour Market Factors 69

(c) Government Regulation 70

3.2.2 The New Resistance to Equal Value 72

(a) Employer Organizations 72

(b) Government Attitudes 73

(c) Union Activities 75

Conclusion 75

4 IMPLEMENTING EQUAL WAGES PROVISIONS

Introduction 77

4.1 Information and Public Education 79

4.2 Compliance Procedures 80

4.3 Enforcement and Inspection 81

4.4 Monitoring Progress in Achieving Equality Between the Wages of Women and Men 82

4.5 The Lead Role of the Public Sector 83

Conclusion 85

BIBLIOGRAPHY 87

APPENDIX A: The Principle of Equal Remuneration for Work of Equal Value and the International Labour Organisation 103

APPENDIX B: ILO Recommendation No. 90, Recommendation Concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal value 109

APPENDIX C: Initial Female Minimum Wage Legislation in Canada 113

APPENDIX D: Initial Equal Pay Legislation in Canada 115

APPENDIX E: Equal Wages Guidelines: Canadian Human Rights Act 117

INTRODUCTION

The purpose of this paper is to trace the development of equal pay and equal value policies at the federal level in Canada and to assess the extent of government commitment to ensuring that women workers are justly rewarded for their contribution to the GNP.

It is important to establish at the outset exactly what is meant by the terminology used throughout the paper. The words "equal pay" are used to cover the phrase "equal pay for equal work". This is the narrowest possible interpretation of the principle of equal remuneration for work of equal value. What it means, in effect, is that only when a woman is doing exactly the same job as a man will she be eligible to receive the same pay as a man. "Equal value", on the other hand, is the broadest possible interpretation of the principle. Under an equal value wage policy women must be paid the same wages as men where their work is shown to be equal in value to that of men. Women need not be working at the same jobs as men to prove equal value. What must be proven is that the jobs done by men and by women are equal in the composite of the skill, effort, responsibility and working conditions required to perform them. The distinction is important. Equal pay policies have had absolutely no impact on decreasing the wage differentials between women and men workers. Equal value policies, because they permit comparisons between dissimilar jobs, have the potential to raise the low pay of women workers.

The amount of women's wages has been a contentious issue since the First World War. Nor is the end of the problem in sight. Recent projections indicate that the federal labour force will continue to grow throughout the eighties. A female participation rate of 75 per cent is forecast by the end of the century. The social and

economic implications of such a growth rate are widespread. The issue of women and low pay will have to be confronted and the problem solved.

From the economic view point, maintenance of the nation's productive capacity will require the fullest utilization of the labour supply. Underutilization of women workers and their continued treatment as a reserve labour supply can only be counterproductive, both in the long and the short run.

From the point of view of society, changes in the structure of the family mean that more women are heads of sole-support families. If the only jobs these 'breadwinners' can get are in low-paid, low-status female job ghettos, then governments are going to have to give much more serious consideration to income maintenance programs.

Indeed, the role of government and its influence on the formation of public sector pay policies is crucial in overcoming the problem of women and low pay. The reports of both private scholars and international organizations stress the importance of the efforts of governments to correct pay inequities within their own structure as a necessary prerequisite for change in society as a whole. Throughout this paper, emphasis has been placed on examining government commitment to the implementation of equitable pay policies for women workers.

The paper is divided into four sections.

- The first part surveys the development of the principle of equal pay for work of equal value within the context first of the International Labour Organisation and then in the content of Canadian federal labour jurisdiction.

- The second part deals with development of wage policy and legislation relating to women workers in Canada. The period covered is from 1917 and the first government statement on equal pay to 1977 and the passing of the Canadian Human Rights Act.

- The third part is an examination of the application of the equal value provision of the Canadian Human Rights Act and a discussion of some of the concerns expressed by opponents of the principle.

- The final section contains suggestions, based on both the historical review and the implementation analysis, for improving the application and ultimately the impact of the equal value provisions of the federal legislation.

Discussion Paper Series

Women's Bureau
Series A: Equality in the Workplace
No. 5 Wage Discrimination and Women Workers: The Move Towards Equal Pay for Work of Equal Value in Canada

1 EQUAL PAY FOR WORK OF EQUAL VALUE: THE INTERNATIONAL LABOUR STANDARD AND CANADA

Introduction

Equal pay for work of equal value is a principle with a long history. It has been a basic objective of the International Labour Organisation since its founding in 1919. But it took approximately 30 years before an international labour standard was developed to give force to the concept. And another 30 years have passed since Convention 100, The Equal Remuneration Convention, and Recommendation 90, its accompanying recommendation, were adopted by the International Labour Conference in 1951. Perhaps it is an opportune time to look more closely at the history of the development of the concept, its embodiment in international law and the attitude of Canadian governments towards its adoption.

The following chapter is designed to do just that. The first two sections deal with the development of the principle within the context of the International Labour Organisation. The third looks at the processes leading up to ratification of Convention 100 by Canada. And the final section lays out Canada's obligations with regard to equal pay for work of equal value under a number of international instruments.

The approach taken is simply one of assessing the extent to which the ratification of an international labour standard has affected the welfare of those Canadians whom it might be expected to protect. As was recently pointed out:

> Those who claim that our Canadian standards are as good as ILO standards overstate their case. Canada can learn a great deal from ILO standards and their application in Canada may in many instances improve safety at work, labour-management relations, and labour and social conditions in general. (Kaplansky 1981:98)

1.1 The International Labour Organisation (ILO) and the Genesis of the Principle of Equal Remuneration for Work of Equal Value

The idea that women should receive pay equal to that received by men when the work done by both is equal in value has been inextricably linked with the International Labour Organisation since its founding in 1919. The document destined to become that organization's Constitution was originally contained in the Versailles Peace Treaty. Part XIII (Articles 387-427) of the treaty dealt with the organization of labour, and listed nine principles as being especially important in regulating labour conditions.* The seventh was "The principle that men and women should receive equal remuneration for work of equal value." The ninth general principle gives some clue as to the reason for the specific inclusion of the equal value principle. "Each State should make provision for a system of inspection in which women should take part, in order to ensure the enforcement of the laws and regulations for the protection of the employed."

It is obvious that women working during the war had done so under adverse conditions. The situation which developed in Great Britain provides a good example. British industrial production had been kept going by the mass entry of women into the labour force. The government of the day had promised equal pay for equal work in essential industries. The promise, it appeared, was repeatedly broken. The unions took up the banner on behalf of women workers, great industrial unrest being caused in the process. The issue became so contentious that a Wartime Cabinet Committee on Women in Industry was appointed to find out whether

*See Appendix A: The International Labour Organisation and the Principle of Equal Remuneration for Work of Equal Value.

the government had made such a commitment and, if it had, whether the commitment had been carried out. The effects of the whole affair were to bring the presence and contribution of women in the labour force very much to the fore just as the war was ending and the Treaty of Versailles was being drafted.*

1.1.1 The ILO Program on Women's Employment

While the issue of the status of women was a regular agenda item at the League of Nations Assembly, not until 1935 was the matter tackled from the standpoint of equality of the sexes. The Assembly recognized "that the question of conditions of employment, whether or men or women, is a matter which properly falls within the sphere of the International Labour Organisation". The Assembly invited the ILO to examine the question of equality under labour legislation by first looking at "the question of legislation which effects discriminations, some of which may be detrimental to women's right to work". (ILO 1939:10)

The program of work which grew out of that request was not to be long-lived. In 1939, the International Labour Office published "The Law and Women's Work: A Contribution to the Study of the Status of Women" in which the principles of the 'living wage' and 'equal pay for work of equal value' are entangled in a discussion of the minimum wage, much to the detriment of the equal value principle. The problem of 'Equal Wages for Identical Work' is disposed of in one page. Obviously the social climate in Europe

---

*When the ILO Constitution was amended in 1946, "recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value" became part of the Preamble. The specific identification of equal pay as between men and women vanished as indeed did the principle of appointing female labour inspectors.

(the study was written and published in Geneva) was not conducive to giving serious attention to the economic rights of women workers.

1.1.2 The Conferences of American States Members of the ILO

The atmosphere in the New World, on the other hand, was more propitious. The first item on the agenda of the First Conference of American States Members of the ILO in 1936 was:

> Examination of the situation of existing international Labour Conventions as concerns ratification and application, with special reference to Conventions and Recommendations dealing with social insurance and ..... with the conditions of work of women and children.

The Conference adopted 15 resolutions concerning women's working conditions and, although once again the minimum wage issue was paramount, two of the five clauses within the resolution on wages referred to equality of remuneration:

> Equal Wages should be paid to men and women for the same work;
>
> Wages should be fixed according to the nature of the work irrespective of the sex of the worker.

The Second Conference of American States Members, meeting in 1939 in Havana, again addressed the issue, suggesting methods for applying the principle and for determining equality of remuneration:

> .....thorough investigation should be conducted in each country, in occupations where persons of both sexes are employed, with a view to ascertaining the extent to which the principle of equal wages for equal work is applied. Cases

> in which men and women do the same jobs, or similar jobs requiring equivalent qualifications, should be chosen for the investigation, and the idea of the value of work and the equivalence of qualifications should be thoroughly studied with the object of establishing standards sufficiently precise to permit comparison of the jobs and the corresponding wages. (CAS/ILO 1939:25)

The first and most basic defense against the passage of equal value legislation has always been that it is impossible to measure value. Yet it seems that 43 years ago proposals were made to do just that. Evidently, the ILO was on the point of seriously studying the wage position of women workers when the Second World War broke out, effectively halting most of its activities. Eleven years were to pass before the ILO would undertake to develop an international labour standard to regulate the situation.

1.1.3 The Transition from War to Peace

The women who entered the labour force in World War II entered on a different footing from those who had worked during the First World War. The idea of women as full-time workers had already been established, and numbers had continued to increase through the twenties and thirties. Although the principle of equal pay had not been a major issue during that time, the onslaught of war once again placed the burden of production in the hands of women and, once again, their presence in such numbers forced consideration of the issue of equal pay. In Britain, with its highly unionized work force, equal pay was accomplished through collective agreements. In Australia, a Women's Employment Board was empowered to set the same rate for women as for men where equal output could be proven. And in the United States and Canada,

equal pay was the rule if the work and the output were equal. It is worth noting that in all these jurisdictions the principle was adopted to apply only to those occupations in which the work force had formerly been entirely male, an indication of the high degree of job segregation existing at that time.

During the war, the ILO was headquartered in Montreal. Much of the activity centred on developing procedures to guide the organization of the labour force during the transition from war to peace. The employment of women was given full consideration, even though certain possible difficulties were noted:

> .....the employment shifts which are bound to accompany the transition from a wartime to a peacetime economy are likely to give rise to temporary difficulties in respect to women's employment since womanpower is still generally regarded as a reserve of labour which can be tapped or neglected at will (ILC 1944a:94).

The ILO report on The Organization of Employment in the Transition from War to Peace goes on to argue strongly that the principle of equal pay for equal work irrespective of sex should be strictly applied.

> Progress achieved during the war ought to be retained. It might even be carried further by ensuring not only that men and women in the same occupations should draw the same wages for an equal output, but also that wages are really appropriate to the value of the work done in the various occupations in each industry. It is both unjustifable and prejudicial to the maintenance of general wage standards that rates of wages should differ widely as between two similar occupations which differ only slightly from each other and require a similar degree of skill.

> It would therefore be useful for investigation to be conducted, in co-operation with employer's and workers' organizations, into each separate industry, for the purpose of assessing the intrinsic and relative value of the work done by men and women in the same or comparable occupations or jobs as a basis for fixing wage rates bearing a true relation to job performance, by appropriate methods and without sex discrimination (ILC 1944b:99).

That report was presented at the 26th Session of the International Labour Conference held in Philadelphia in 1944 in support of Recommendation 71, the Transition from War to Peace Recommendation. Three articles (nos. 36, 37 and 38) referred to the employment of women with special reference being made to the establishment of "wage rates based on job content, without regard to sex", wording which was changed by Conference vote from the original "equal pay for work of equal value" in order to be more specific. The Record of Proceedings from that Conference shows that the employers' members present proposed that all three paragraphs be deleted. The British employers' delegate went so far as to say:

> .....that there were, in a number of countries, collective agreements and even legislation which would inevitably entail some discrimination against women after the war. It would be better therefore, not to insist on equality of opportunity at this stage but to rely on an evolutionary improvement in the status of women (ILC 1944a:367).

This presents an attitude which is still current today. Indeed, if any one reason were to be sought as to why today there are still only two labour jurisdictions in Canada with equal value legislation, it would have to found in the strong opposition of employers and employer organizations to embodying the principle of equal pay for work of equal value in legislation.

1.2 The Development of Convention 100: Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value

The initial impetus towards developing an international labour standard governing equal pay for work of equal value came from the World Federation of Trade Unions.* On 7 January, 1948, the WFTU Secretary-General submitted the question of "The principle of equal pay for equal work for male and female labour" to the UN Economic and Social Council for consideration. Accordingly, the Council drew up a resolution which was adopted on 10 March, 1948.

> The Economic and Social Council,
>
> Having considered the question of the application of the principle of equal pay for equal work for men and women workers placed on its agenda at the request of the World Federation of Trade Unions, and the memorandum submitted on the subject by the Federation,
>
> Having considered the recommendation on equal pay adopted by the Commission on the Status of Women;
>
> Reaffirms the principle of equal rights of men and women laid down in the Preamble of the United Nations Charter and approves the principle of equal remuneration for work of equal value for men and women workers;
>
> Calls upon the States Members of the United Nations to implement the latter principle in every way, irrespective of nationality, race, language and religion;

*The memorandum submitted at the same time, "The Principle of Equal Pay for Equal Work for Men and Women Workers: Declaration of Principles on the Earnings of Female Labour", was the first substantial analysis of the issue.

> Decides to transmit the memorandum of the World Federation of Trade Unions to the International Labour Organisation, inviting the latter to proceed as rapidly as possible with the further consideration of this subject and to report to the Council on the action which it has taken;
>
> Further resolves to transmit the memorandum of the World Federation of Trade Unions to the Commission on the Status of Women for its consideration and for any suggestions it may wish to make to the council; and
>
> Invites non-governmental organizations in Category "A" concerned to present their views on the subject to the ILO and to the Council.*

Later the same year, the General Conference of the ILO meeting in San Francisco adopted (7 July) a resolution drawing the attention of States Members to "the importance of taking appropriate measures to secure the effective application of this principle of equal remuneration for work of equal value in the case of men and women workers", and inviting the Governing Body to continue and develop ILO studies with a view to "the adoption of appropriate international regulations" and "to securing a more widespread and effective application of this principle" (ILO 1948:543).

1.2.1 ILO Procedures for Developing International Labour Standards

The method adopted by the ILO for developing international labour standards is a complex one. Known as the double-discussion procedure, its stages are regulated by the Standing Orders of the Conference. The procedure has been succinctly described in a recent Labour Canada publication.

---

*Document E/776, 10 March 1948.

- A first Report is prepared by the ILO Office describing law and practice in various countries regarding the proposed standards. The Report also contains a questionnaire to which the governments are requested to reply, giving reasons for their replies.

- After receiving governmental replies, the ILO Office prepares a second Report which analyzes the replies and contains "proposed conclusions" to be examined by the Conference during the "first discussion".

- Following the first discussion, the ILO Office prepares another Report containing the report of the Conference Committee, discussion in the plenary Session of the Conference, and the "proposed texts" of a Convention and/or Recommendation for the "second discussion" at the next Conference. The governments are asked to suggest amendments or to make comments regarding the proposed texts.

- After receiving governmental comments or amendments, the ILO Office prepares the final Report with the proposed texts to be considered by the Conference during the "second discussion".

- Finally, the proposed texts of Conventions and/or Recommendations are submitted to the Conference for adoption in accordance with Article 19 of the ILO Constitution. (Kaplansky 1980:35)

In the case of Convention 100, the study and questionnaire was prepared and distributed in 1949 for consideration at the 33rd session in 1950. The second stage went into effect at the 34th session in 1951. Convention 100 and Recommendation 90 were adopted by the International Labour Conference on 6 June 1951. The Convention entered into force on 23 May, 1953, after being ratified by the required two states, Belgium and Mexico.

It is perhaps apposite at this point to distinguish between the two forms of international instruments used by the ILO. Recommendations are not binding on member states. Their function is to provide guidance in developing policy and legislation and in their methods of application. Conventions, on the other hand, can be ratified, a procedure which creates binding international obligations for states parties. In the case of Canada, further action is required in the form of legislation in order to make ratification internally binding.

1.2.2 The Provisions of the Equal Remuneration Convention

There are only four substantive provisions to Convention 100. Article 1 defines the terms; Article 2 provides for the ways of applying the principle; Article 3 outlines job evaluation procedures as the method of giving effect to the provisions of the Convention; and Article 4 requires co-operation amongst government, employers' and workers' organizations to implement the Convention. Those four articles are reproduced in full below. Recommendation 90 is reprinted in Appendix B.

Article 1

For the purpose of this Convention -

(a) the term "remuneration" includes the ordinary, basic or minimum wage or salary and any additional emoluments whatsoever payable directly or indirectly, whether in cash or in kind, by the employer to the worker and arising out of the worker's employment:

(b) the term "equal remuneration for men and women workers for work of equal value" refers to rates of remuneration established without discrimination based on sex.

Article 2

1. Each Member shall, by means appropriate to the methods in operation for determining rates of remuneration, promote and, in so far as is consistent with such methods, ensure the application to all workers of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value.

2. The principle may be applied by means of -

(a) national laws or regulations;
(b) legally established or recognized machinery for wage determination;
(c) collective agreements between employers and workers; or
(d) a combination of these various means.

Article 3

1. Where such action will assist in giving effect to the provisions of this Convention measures shall be taken to promote objective appraisal of jobs on the basis of the work to be performed.

2. The methods to be followed in this appraisal may be decided upon by the authorities responsible for the determination of rates of remuneration, or, where such rates are determined by collective agreements, by the parties thereto.

3. Differential rates between workers which correspond, without regard to sex, to differences, as determined by such objective appraisal, in the work to be performed shall not be considered as being contrary to the principle of equal remuneration for men and women for work of equal value.

Article 4

Each Member shall co-operate as appropriate with the employers' and workers' organisations concerned for the purpose of giving effect to the provisions of this Convention.

1.2.3 The Passage of Convention 100 and Recommendation 90

The passage of the fledgling international standard was not easy as the following excerpts from the first discussion in 1950 show.

> .....the Canadian Government and the provinces, all but one of which had replied to an enquiry on the subject, were in favour of the principle and its application to State employees. They would not, however, be prepared to introduce legislation in this sphere. (p. 5)
>
> The United Kingdom Government accepted in principle, as regards their own employees, the justice of the claim that there should be no difference in payment for the same work in respect of sex. They considered nevertheless that they could not apply this principle at the present time because they must take account of the financial and economic implications of equal remuneration in the public service and of the repercussions of such a measure on the various other branches of employment. (p. 7)
>
> The French Workers' adviser pointed out that although the principle of equal remuneration was very widely supported, few problems had moved more slowly towards a solution. Part XIII of the Treaty of Versailles mentioned equal remuneration for work of equal value, without distinction of sex, as a requirement of social justice. The principle of equal pay marked a stage in the development of our civilisation and yet, despite the great interest shown in the matter and the almost unanimous acceptance of the principle, bitter discussion had arisen regarding practical measures of secondary importance as soon as there was any question of making the principle a real and living thing. The Universal Declaration of Human Rights proclaimed that all men and women were equal in rights and dignity, and therefore equal pay must certainly be regarded as due for equal work. Furthermore, there had been in recent years a

> more marked tendency to determine wages objectively, to the exclusion of all personal considerations. The economic value of a given job was affected by personal effort only, and in this regard the sex of the person who made the effort was clearly quite irrelevant. Fair wages could be neither masculine nor feminine, but simply the 'wage for the job'. Even if the women's output were lower than that of men, the fact would be irrelevant to the problem of equal pay since no one had asked that it be given for unequal work.
> (ILC 1950b:45)

By the time the second stage of the double discussion was reached in the International Labour Conference of 1951, the situation had not improved greatly. There was disagreement as to what form the instrument should take. The workers' group favoured a convention and a recommendation, the employers a recommendation only, while government delegates were split between the two proposals. The Canadian government position was that the matter of equal pay was more appropriate for collective bargaining than legislation, and the delegate therefore favoured the option of a recommendation. The decision to opt for both a convention and a recommendation was made in committee and in plenary. In the final vote for adoption, the workers groups and most government delegates voted for the convention while most employers voted against. The Canadian government abstained, "their position being that they favoured the substance of the regulation and therefore would not vote against the text, but that they were opposed to its adoption as a Convention and therefore would not vote for it" (Labour Gazette 1951:1345).

1.3 Canada and Ratification of Convention 100

In any case, the events in Geneva and the adoption of Convention 100 as the international labour standard raised awareness of the

issue of the low wages paid to women. Interest in the principle began to spread in Canada. Ontario had passed the Female Employees Fair Remuneration Act On 15 April, 1951, even before Convention 100 had been adopted, and Saskatchewan enacted similar legislation within the year. On 25 February 1953, Ellen Fairclough, the Member of Parliament for Hamilton West, introduced into the House of Commons a bill to provide equal pay for equal work for women. The bill received first reading but died on the order paper when the House was prorogued. Undeterred, Mrs. Fairclough reintroduced the bill on 16 November 1953 at the next session as the Women's Equal Pay Act, 1954. It received first reading and a considerable amount of discussion at its second reading in March 1954. But when the vote was taken on 6 April the bill was defeated, 78 to 109.

1.3.1 Federal Equal Pay Committees

The interest aroused had not gone unnoticed. The deputy minister of Labour, in a memorandum dated 15 October 1954, set up a committee to study the principle:

> .....a committee should be established within the Department to study and analyze the extent of this problem in Canada, particularly in the federal field of jurisdiction, and the necessity, advisability and practicability of federal legislative measures as the most appropriate means of attack on the problem, if there is one, or what alternative or supplementary measures would be appropriate in handling of the problem. (Labour Canada 1954:title page)

The committee was unable to assess the extent of the problem due to the fact that there were no data available to measure the differential between the earnings of women and men. "There is no

means of obtaining comprehensive, plant by plant, job by job wage data that provide definitive information" (Labour Canada 1954:1). The members advised against legislation because of "the indeterminate nature and extent of the problem and the difficulty of ensuring effective enforcement". The Committee recommended that an inquiry be undertaken with a mandate broad enough to study the reasons why women's earnings were so low compared with those of men. The committee's recommendation seems not with have been taken up, although public interest continued unabated as the provinces began preparing legislation.

On 18 April, 1955, the deputy minister of Labour constituted another committee, the Legislative Working Committee on Equal Pay Legislation. This time the terms of reference were rather more specific:

> .....the consideration and development of appropriate legislation providing for the recognition and application of the principle of equal remuneration for men and women in private industries under Federal jurisdiction, with a view to having legislative proposals ready to put before Cabinet consideration for the next session of Parliament.
>
> The Committee should not confine its consideration on this matter to the legislative pattern established in the Provincial field. (Labour Canada 1955:title page)

Despite the direction of the last sentence, the committee recommended adoption of the very narrow standard used by the provinces: i.e., "same work" as meaning either identical work or essentially the same work when measured in terms of the job, duties or services performed. Evidence that this definition was intended to limit the law to equal pay for equal work and to exclude equal value is found in the discussion:

> "The job, duties or services performed by women as against those performed by men must be identical or essentially of the same order before any evaluation need be made ... there is no intention of requiring equal pay for equal effort or skill which would be the case if identical or essential similarity of work were to be disregarded in making an evaluation. (Labour Canada 1955:8)

It is clear that equal value was definitely not to be considered.

Further analysis of the fourteen conclusions suggests that certain of the ILO provisions were not thought to be applicable. Conclusion 5 advocated exclusion of public servants from coverage, and Conclusion 12 sought to exclude women employed on federal government contract work. Despite these exclusions (both suggested as inclusions by Recommendation 90) and the deliberate denial of equal value, the committee's own opinion was "that legislation based on the committee's conclusions would be in substantial compliance with the ILO Convention and the Recommendation". (Labour Canada 1955:40)

In any event, acting on the committee's recommendations, the federal government introduced the Female Employees Equal Pay Act which was passed by Parliament on 14 August 1956.

1.3.2 The Process of Ratification

Fourteen years later the Equal Remuneration Convention had still to be ratified by Canada. The Department of Labour, at the suggestion of a Provincial Conference of Ministers of Labour, undertook to carry out a series of studies outlining the actions necessary at both levels of government to achieve conformity with (certain) international labour standards. In 1970, the International Labour Affairs Branch produced the report, "Equal

Remuneration for Work of Equal Value". The process necessary to permit ratification of Convention 100 had begun.

The report looked at the legislation of each labour jurisdiction in Canada in terms of whether there was general compliance with the substantive provisions of Convention 100. Room for improvement in the legislation of several jurisdictions in order to approach the aims of the Convention more closely was noted. However, the authors concluded that,

> Considering the Convention requires the acceptance and promotion of basic principles regarding equal remuneration and allows progressive application of its provisions, it appears that the present legislative measures in operation in Canada form a sufficient basis for giving serious consideration to ratification of this Convention by Canada. (Labour Canada 1970:12)

In light of this conclusion it is interesting to note that of the thirteen jurisdictions surveyed, only one, Saskatchewan, was characterized as attaining the objective of the Convention by using the term "work of comparable character", an expression which seemed sufficient to embrace "work of equal value" as required by the Convention.* In the other cases, either the expression used would have had to be broadened, or the wording came "reasonably close to complying with the intent of the Convention". In view of the manner in which equal pay has been defined by provincial judiciaries since ratification, it is interesting to reread the rationale on which the assumption of reasonably close compliance is based.

---

*The Saskatchewan act was amended in 1973 to read "similar work".

> All jurisdictions seem to have shied away from adopting the expression "for work of equal value" used by the Convention. Probably they considered it likely to create difficulties in application. Inevitably, however, the more precise definition of the field of application like "the same work" or "substantially the same work" has led to a narrowing of the concept itself. The expression "the same work" used in Newfoundland, New Brunswick, and Northwest Territories seems to be too restrictive to comply fully with the intent of the Convention. The term "substantially the same" or "substantially identical" used in some jurisdictions comes closer to complying with the intent of the Convention. The terms "similar or substantially similar work" and "work of comparable character" may be still closer. The quest for ideal terminology will no doubt continue, in the light of administrative experience. (Labour Canada 1970:8)

In light of the fifteen-odd years of experience already behind administrators in 1970 and the twelve more accumulated since then, it might be asked in whose interest this 'ideal terminology' was to be sought and how long it will take to be found.

The report prepared by the federal Department of Labour formed part of the background material provided for the first meeting of Deputy Ministers of Labour on ILO Questions in 1970. The question of ratifying Convention 100 was to be on the agenda again in 1971 and 1972. Comments on the matter at the third meeting indicate that some changes were still required before ratification could be contemplated, even after the governments of Newfoundland, Prince Edward Island, and Nova Scotia had agreed to eliminate unequal minimum wages.

> In some jurisdictions further improvement in such areas as the broadening of the definition of equal pay, the removing of exceptions from coverage, the extension of coverage to government employees, the setting in motion of enforcement procedure on the initiative of the

inspection authorities - would help achieve better compliance with the Convention.*

It must be assumed that such improvements were forthcoming since Canada ratified Convention 100 on 16 November 1972.

1.4 Canada's International Obligations

In ratifying Convention 100, Canada has made a binding international commitment to ensure the application of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value; to give effect to the provisions of the Convention through objective methods of job appraisal; and to co-operate with employers' and workers' organisations in implementing the principle. As the Minister of Labour's news release put it, "The basic obligation of a ratifying country is the pursuit of policies aimed at the achievement of the objectives stated in the Convention." These commitments were made on behalf of, and apply to, all Canadian labour jurisdictions, federal, provincial, and territorial.

In keeping with the conclusions reached by the International Labour Affairs Branch, Canada ratified on the basis that federal and provincial legislation would be brought progressively into conformity with the international labour standard. With other states this has usually meant the legislating of a timetable during which certain stages were to be attained. In Great Britain the time set was five years and in New Zealand ten years. In Canada the only evidence of progressive change so far lies in the enactment of Quebec's Charter of Human Rights and Freedoms in 1975 and of the Canadian Human Rights Act in 1977. Ten years after ratification, the situation in the other eleven jurisdictions remains essentially unchanged.

---

*Third Meeting of Deputy Ministers of Labour on ILO Questions: Item 4(b) on the Agenda, p. 4.

1.4.1 Reporting Requirements under Convention 100

A further consequence of ratification is the requirement that states parties present a biennial report of developments to the ILO's Committee of Experts on the Application of Conventions in Geneva. So far Canada has reported for the periods 1972-74; 1974-76; 1976-78; and 1978-81. The Committee of Experts has frequently requested that examples of what Canada has done to move towards 'equal value' and away from 'equal pay' be provided.

In 1977, for example, five years after ratification, the Committee of Experts commented rather strongly in a Direct Request to Canada on the difference between equal pay and equal value:

> Nevertheless the progress made does not seem to have substantially altered the position as regards ... the limits of the area covered by the principle resulting from the definitions in the different laws. Some of these refer to "the same work" or to "substantially similar" or "equivalent" work. The Committee wishes to repeat that the Convention refers to equal remuneration for "work of equal value" and that a particularly appropriate means of applying the principle as so defined is by promoting objective appraisal of jobs.*

The Canadian reply noted:

> Although provincial jurisdictions do not use the term "equal pay for work of equal value" their definitions of "similar", "substantially similar" or "equivalent work" are qualified in most instances by the same four requirements

---

*Comments made by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations in 1976, 1977 and 1978: Canada, p.2.

> that are set out in the federal human rights legislation, which requirements do in fact refer implicitly, if not explicitly, to the method of objective job appraisal as a means to determine the value of the work performed. In our view the term "equivalent work" has the same meaning as "work of equal value". In fact, the French text of the Canadian Human Rights Act uses the term equivalent work. Therefore, although the equal pay legislation throughout Canada does not always utilize the exact terminology set out in the Convention, we feel that Canada is in compliance with the requirements of the Convention.*

As its 1981 observations show, it seems that the Committee of Experts itself is still doubtful about the extent of Canadian compliance.

> Lastly, hoping that the entry into force of the Canadian Human Rights Act will lead to an evolution of provincial legislation towards the broadening of the scope given to the principle of the Convention, the Committee would be grateful if the Government would provide information on any development occurring or under consideration in this connection.**

---

*Report for the period June 1976 to June 1978, made by the Government of Canada, in accordance with Article 22 of the Constitution of the International Labour Organization, on the measures taken to give effect to the provisions of the Equal Remuneration Convention, 1951 ratification of which was registered on November 16, 1972.

**Report for the period June 1978 to June 1981 on the measures taken to give effect for the provisions of the Equal Remuneration Convention, 1951.

1.4.2 The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights

Canada has taken on further international obligations in the area of equal value with its accession to the United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on 19 May, 1976. Article 7 of the International Covenant deals with conditions of work. States Parties to the Covenant recognize the right to remuneration which provides all workers, as a minimum, with:

> Fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work;

Canada has reported only once under the terms of this Covenant. With regard to Article 7, four labour jurisdictions (not including Canada or Quebec) represent themselves as having legislation dealing with equal pay for work of equal value. In view of the ILO Committee of Experts' perception of the state of the art in Canada, there appears to be a misapprehension in certain provinces over the difference in meaning between equal value and equal pay. To be fair, though, it must be recognized that Article 7 itself is not clearly drafted in that both 'equal remuneration for work of equal value' and 'equal pay for equal work' are mentioned.

1.4.3 The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

On 10 December, 1981 Canada ratified the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women.

Article 11.1 of that instrument contains one of the more specific definitions of what is covered by the concept of equal value. States Parties to the Convention agree:

> to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the field of employment in order to ensure, on a basis of equality of men and women, the same rights, in particular:
>
> (d) The right to equal remuneration, including benefits, and to equal treatment in respect of work of equal value, as well as equality of treatment in the evaluation of the quality of work."

Canadian ratification during the UN General Assembly of 1981 was accompanied by a statement qualifying acceptance of the above clause:

> "The Government of Canada states that the competent legislative authorities within Canada have addressed the concept of equal pay referred to in article 11 (1) (d) by legislation which requires the establishment of rates of remuneration without discrimination on the basis of sex. The competent legislative authorities within Canada will continue to implement the object and purpose of article 11 (1) (d) and to that end have developed, and where appropriate will continue to develop, additional legislative and other measures."

What effect this qualification might have on provincial legislation remains to be seen.

1.4.4 Convention 100: a Category 1 International Labour Standard

Early in 1979, the Governing Body of the ILO approved a new classification of existing labour standards. Under this new system Convention 100 (and also Convention 111) take on a new significance.

Four categories of existing and envisaged standards have been created:

1) existing instruments, ratification and application of which should be promoted on a priority basis;

2) existing instruments, revision of which would be appropriate;

3) other existing instruments;

4) subjects concerning which the formulation of new instruments should be considered.

In addition, seventeen subject-headings have been developed in order to separate instruments which are applicable to labour conditions in general from those which deal with the same subject but only in a limited manner.

Convention 100 is classified as a basic human rights standard (one of only eight so characterized) and, more importantly, becomes a Category 1 standard.

> The purpose of category 1 is to identify the instruments which constitute valid targets on a universal basis, and to provide a list of the major modern st[illegible]ndards in each field. The instruments listed in category 1 will constitute a body of international standards whose application and ratification should be a goal of social policy" (ILO Official Bulletin Special Issue, Vol. LXll, Series A, 1979:2).

With its most recent international commitments, Canada has reiterated its intent to apply the principle of equal value throughout all its labour jurisdictions. Consequently the priority placed by the ILO on Convention 100 gives it new and added importance in the field of social policy and legislation.

Conclusion

Ultimately, it seems clear that without the existence of an international labour standard guaranteeing equal pay for work of equal value Canda would not have introduced equal value legislation. The 1955 Legislative Committee on Equal Pay Legislation was aware enough of the implications of the equal value concept to recommend against following ILO wording in the drafting of the first federal equal pay statute. The preratification committee of 1970, however, seems not to have had much appreciation of the difference between the concepts of equal pay and equal value. As a result, Canada is now in the embarassing position of having ratified three international instruments endorsing the equal value concept (ILO Convention 100; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) when only two of its 13 labour jurisdictions have passed equal value legislation. Nor is there any indication (with the possible exception of Manitoba) that any of those jurisdictions are even considering the possibility of change.

Twenty-seven years have passed since federal awareness of the equal value principle and Convention 100 first became manifest. Ten years have passed since Canadian ratification of the Equal Remuneration Convention. Have women workers benefited from ratification, or has it been merely a form of lip-service to the international community? Fewer than 11 per cent of the women who work in Canada are now protected by equal value legislation. And the (approximately) three per cent under federal jurisdiction must

continue to wait for their unions to bring suit against their employers, even though the ILO standard urges governments to bring their compensation practices into line of their own volition. The federal government, it appears, is almost as reluctant to comply fully with the labour standard which it espouses internationally as are those provinces which claim that their existing legislation is in compliance.

2 THE DEVELOPMENT OF WAGE LEGISLATION FOR WOMEN WORKERS IN CANADA

Introduction

The development of policy and legislation affecting female wages in Canada parallels the gradual recognition of women workers as full members of the permanent labour force. The perspective changes from one of regarding women as a pool of reserve labour to one of viewing the integration of women into the primary labour force as economically necessary.

Such changes in perception and in the social structure on which those perceptions are founded have led to changes in the principles on which policy itself is based. Labour legislation of the nineteen-twenties, for example, was fundamentally protectionist in nature. The Canadian minimum wage laws of that period sought to protect women workers from extremely low pay; from the hazards of working in certain kinds of establishments, as well as those that might be encountered working for "Orientals"; and from the physical demands of heavy lifting, night-work, and mining. During the nineteen-fifties the issue of women's low pay continued to be addressed in a protectionist manner. But by then it was thought that the solution would be found in equal pay legislation. By the mid-seventies equality both of treatment and of opportunity had begun to replace protectionism as the fundamental principle on which to base legislation.

The period considered in the development of wage legislation relating to women ranges from 1917 to 1977. It begins with their first major penetration of the primary labour market in World War I, and culminates with the passage of the Canadian Human Rights Act. In 1919, only 20 per cent of women worked outside the home. By 1977, almost 45 per cent of women between the ages of 25 and 54 could be counted in the full-time labour force.

The period can be divided naturally enough into three phases with an interim phase during World War II.

- The Minimum Wage Phase is characterized by legislation providing for the establishment of minimum wages applying solely to women workers. It begins in 1917 and ends in 1935 with Canada's ratification of ILO Convention 26, the Minimum Wage-Fixing Machinery Convention.

- During the Second World War all workers were placed under the direct control of a central authority, the National War Labour Board. Consequently, this period sees the introduction throughout Canada of many of the labour practices now taken for granted: control over wages, hours of work, vacations and the provision of mechanisms for resolving labour-management disputes.

- The Equal Pay/Anti-Discrimination Phase is strongly influenced by the adoption by the United Nations of the Universal Declaration of Human Rights. It begins in 1951 and is marked by the passing of successive waves of legislation dealing first with fair employment practices and then with equal pay legislation. It ends with the completion of the work of the Royal Commission on the Status of Women.

- The third phase, the Equal Value/Human Rights Phase is marked by a major change in governmental perception of women in the workforce. Fair employment and anti-discrimination provisions are transferred to human rights legislation, and sex is added as a prohibited ground of discrimination. The principle of equal pay for work of equal value is embodied in Canadian legislation for the first time in Quebec in 1975 and in Canada in 1977.

The objective in examining female wage legislation is twofold: to gain some degree of historical perspective on the development of government attitudes towards women and paid work; and to analyse the extent of government commitment to reducing the difference in the wages paid to women and men.

2.1 The Minimum Wage Phase: 1917-1935

World War I provided cause for a major reassessment of the role of women in paid employment. In Canada, the entry of women into the workforce was delayed until 1917, when the introduction of conscription led to massive labour shortages. As a Canadian publication noted in 1918, "Female labour in industries in which formerly men only were employed has become so common in Great Britain, as no longer to excite comment. In Canada, however, the employment of women, except in certain kinds of industries, is as yet in an experimental state..." (Labour Gazette 1918b:690).

The contribution of women was officially recognized in mid-1918 when the Canadian government announced its endorsement of seventeen principles and policies to be used in governing the relations between employers and workers.* The three principles most germane to the present discussion were the ninth, tenth and eleventh, the living wage, minimum wage and equal pay principles.

> * That all workers, including common labourers, shall be entitled to a wage ample to enable them with thrift to maintain themselves and families in decency and comfort and to make reasonable provision for old age.
>
> * That in fixing wages, minimum rates of pay should be established.
>
> * That women on work ordinarily performed by men should be allowed equal pay for equal work and should not be allotted tasks disproportionate to their strength (Labour Gazette 1918a:617)

*P.C. 1743, 11 July 1918.

The most significant factor in the development of policy is the relationship between the living wage and the minimum wage principles. This was in effect the beginning of official endorsement of unequal pay for women since the minimum rates were based on a cost-of-living budget for a single woman or "the least sum upon which a working woman can be expected to support herself" (Acton et al. 1974:299). The living wage or male rate, on the other hand, was calculated as being sufficient for the maintenance of a family, i.e., breadwinner, wife and 2 or 3 children. This kind of differential calculation led to the pernicious habit of setting women's wages at a level of about two thirds the amount set for men, a proportion which approximates the ratio of women's earnings to those of men even today.

The iniquitous implications of the breadwinner concept have been stressed repeatedly over the years. But few have approached the elegant scorn of Beatrice Webb, writing over sixty years ago.

> The leading case of fixing a rate lower for females, than for males is, of course, the teacher's scale of salaries giving different rates to men and women respectively, avowedly on the ground that they have family obligations. How hypocritical is this plea is seen from the fact that whilst no married teacher is ever given any addition to his salary because he has more than an average family to maintain, the teacher who remains childless receives continuously no less than his colleague who enriches the State with children; and the woman, who is sometimes a widow supporting her children, and still more often a spinster for whom the prospects of marriage are statistically small, are alike paid at rates markedly below those given to the male teacher who obstinately remains a bachelor. (Great Britain 1919d:236)

The Canadian government's objective in publicly announcing its policy had been to bring some semblance of order to the poor relations then existing between workers and employers. The strains of attempting to increase production in wartime had led to conditions of work that were less than desirable. The resulting industrial unrest, when joined with the problems of reintegrating all those who had served in the armed forces, persuaded the government that a Royal Commission to enquire into Industrial Relations in Canada was needed.*

The Royal Commission's report, published on 28 June, 1919, only three months after the appointment of the Commissioners, recommended the enactment of minimum wage legislation. By that time, five provinces already had female minimum wage laws in place, and two more were enacted within the year. (See Appendix C: Initial Female Minimum Wage Legislation in Canada.)

The seven acts shared several features in common:

- the constituting of a board representing employers, employees and (sometimes) the public;
- the authorization to hold investigations; and
- the power to issue minimum wage orders.

Generally, the legislation failed to protect those areas of work (farm, domestic and piecework) where nearly one-third of the female labour force was to be found. Coverage was limited to women workers in factories, shops, offices, hotels, restaurants, and places of amusement. Interestingly enough, five of the acts

---

*P.C. 670, 4 April 1919.

specified that a certain number of board members must be female thus providing probably the first example of statutory female representation in Canada.

The rationale for enacting female minimum wage legislation was derived from the need to protect women from excessively low wages, long hours, and unhealthy working conditions. Men, it was thought, did not need to be protected because through trade union organization "the wages of men can and will be maintained at a higher minimum than they would be if fixed by legal enactment" (Labour Canada/Legislation Branch 1950:13).

For a number of years this was undoubtedly true. But the depths of the Depression saw this policy backfire on male workers. The Royal Commission on Price Spreads, appointed to investigate employment standards during that period, reported that inadequate inspection and enforcement of the minimum wage laws had resulted in the practice of substituting men and boys for women at wages below the legal rate that must be paid the latter. Ironically, legislation which had initially been passed to ensure that men would continue to be paid at a higher rate than women, ended up protecting women's wages at a rate higher than men could command. The situation was not to continue. In the mid-thirties, minimum wage legislation protecting male workers was enacted in most jurisdictions.

The conclusion of this phase lies with the ratification by Canada in 1935 of ILO Convention 26, the Minimum Wage-Fixing Machinery Convention. The significance of that convention in terms of equal pay is to be found in its concomitant Recommendation No. 30, Section B of which reads;

> "The General Conference of the International Labour Organisation thinks it right to call the attention of Governments to the principle affirmed by Article 41 of the Constitution of the ILO that men and women should receive equal remuneration for work of equal value."

The Canadian government's attention was apparently elsewhere. Nothing more was to be heard of the equal value principle until 1970. And it was not until 1972 that lower minimum wages for women were finally eliminated in Canada.

2.2 Women and Pay During the Second World War

World War II was to have a far greater effect on the employment status of women than World War I. Canada's role as a leading manufacturer of armaments led very quickly to labour shortages. The result was the issuing of Orders-in-Council governing workers on contracts, wage control and the registration of workers in essential services. Thus, government regulation of conditions of work became widespread throughout Canada. And although women workers in most cases did not receive equal pay on war work, their presence in such large numbers began to influence the attitudes of policymakers towards their participation in the labour force.

From 10 July, 1942, all matters relating to wages were administered under the terms of the Wartime Wages Control Order by the National War Labour Board through the nine Regional War Labour Boards.* Large numbers of women entered the labour force to lessen the effects of labour shortages caused by the absence of the men who who had enlisted. In June 1941, 40,000 women were employed in war industries. By September 1943, the number had increased to 235,000. So essential was the contribution of women

---

*P.C. 5963, 10 September 1942.

workers to the war effort that as of September 1942 all Canadian women between the ages of 20 and 24 were required to register at the Local Employment Office. It was also made compulsory at that time for women to seek work only through the National Selective Service. (Nurses, teachers and domestic workers were excepted from this requirement.) While the contribtion made by women workers did not go unnoticed or uncomplimented, their material rewards did not, on the whole, match those of the men whom they had replaced.

2.2.1 Workers on Government Contracts

Workers on contracts for the manufacture of supplies had been subject since 1934 to separate minimums for women (20¢ an hour) and
for men (30¢ an hour) under the Fair Wages and Hours of Labour Act. Regulations covering these workers during wartime were issued under the Minimum Wages for Manufacturing Equipment Order, with higher but still unequal rates of pay for women.* The following rates were applied after 1941.

(a) 35 cents an hour for male employees over the ages of 18, and for any employee regardless of sex or age who holds a certificate of graduation from a recognized pre-employment school;

(b) 25 cents an hour for female employees over the age of 18;

(c) 20 cents an hour for male or female employees less than 18 years of age;

(d) for male beginners without previous experience in the trade or industry:

20 cents an hour for the first 4 weeks of employment;

---

*P.C. 7679, 4 October 1941.

25 cents an hour for the second 4 weeks of employment;

30 cents an hour for the third 4 weeks of employment;

35 cents an hour thereafter;

(e) for female beginners without experience in the trade or industry;

20 cents an hour for the first 4 weeks of employment;

25 cents an hour thereafter. (ILO 1943:17)

This kind of classification embodied two factors which are still characteristic of female-dominated occupations today: women's pay scales began at a lower level, and the range they covered was considerably smaller.

2.2.2 "Less Experienced Help"

Early in 1942, the National War Labour Board issued a memorandum designed to "indicate the manner in which such less experienced help (women, youths and less capable men) could be engaged without disturbing the employer's wage structure". The method outlined was simply to permit Regional War Labour Boards to authorize, on application, occupational classification for beginners and learners. This was officially characterized as recognizing "the practical application of the principle of equal pay for equal work" (Labour Gazette 1942:996).

Rather more damaging, from the point of view of wage equality, was the National War Labour Board's Bulletin No. 3, "Explanation of the Wartime Wages Control Order P.C. 5963". Part IV dealt with the employment of women in occupational classifications in which formerly only experienced men had been employed. The example

chosen to illustrate the section showed beginner rates set at 25 cents an hour less than the rates paid to experienced workers, and learners rates set at 15 cents an hour less. The Bulletin nowhere provided data on the length of experience needed to reach the maximum rate. The question seems never to have been satisfactorily resolved. As a result, many women spent the war working at rates lower than those to which they were lawfully entitled.

2.2.3 Wage Conditions Inquiry

Labour conditions during the war were so chaotic that on 11 February, 1943, the National War Labour Board was given a mandate to conduct a public inquiry into labour relations and wage conditions "with a view to ascertaining present causes of labour unrest".* Reporting in August of the same year, the three-member board had reached two different conclusions with the result that 25 pages of the 36 page report were devoted to a Minority Report. On the matter of women's employment, the writers of the Majority Report opted for the setting up of a separate Women's Employment Board, since they were not convinced that the production of women workers was always equal to that of men. The model proposed was an Australian one where "the wage paid women doing work ordinarily done by men can in no case be less than 60 per cent of the man's wage" (National War Labour Board 1944:10).

The writer of the Minority Report seems to have been somewhat more prescient. He correctly anticipated future participation trends when he noted "the employment of women is bound to continue and to grow as the industrial nature of our economy continues to expand" (NWLB 1944:32). The greater integration of the female labour force was also predicted when he found it "most advisable that one

---

*P.C. 1141.

board should deal with all wages whether of male or female workers, thus securing the benefit of an overall knowledge of, and experience with, wage matters applied to all workers, male or female" (NWLB 1944:33). Recommendation 14 of the Minority Report urged that the fullest encouragement be given to the employment of women, and that such employment should be based on the consistent application of the wage principle of "equal pay for equal work".

In 1944, the Women's Subcommittee of the Advisory Committee on Reconstruction, established in 1941, submitted its report. Estimating that 180,000 women over and above the numbers usually employed in peacetime would be looking for work, the subcommittee stated that women workers were entitled to equality of remuneration, working conditions, and opportunity for advancement.

With the advantage of thirty-five years hindsight it is simple enough to see that major difficulties arose from the categorization of certain occupations as men's work, as well as the National War Labour Board's decision to permit the establishment of lower rates for learners and beginners. As a result, women entering the work force for the first time were frequently classified as learners and beginners despite the specific statement in the Explanation of the Wartime Wage Control Order that "the provisions of the Order respecting basic wage rates apply without differentiation as to the sex or age of an employee". The problem of getting Regional Labour Boards to reclassify women workers after they had learned a job seems to have been insuperable, as is shown by the United Automobile Workers' testimony before the Inquiry into Labour Relations and Wage Conditions.

> There is nothing in the wage order which prevents companies from paying women the same rate as men and it is illegal under the order for them to change the basic rate range of a

> given classification without the authority of the Board. However, a large number of companies have hired women at less pay than men and women have turned out equal production. This has been done mainly because of the uncertain attitude on the part of the former National War Labour Board in dealing with this problem.
>
> As an organization we have been successful in numerous instances in obtaining equal pay for equal work but in order to do so, it was necessary to take each individual case up on its merits and carry it through the established grievance procedure under the collective bargaining argreement before it is possible to get all the necessary information to prove our case. Many weeks elapse, and usually the company refers this to the Regional War Labour Board and the War Labour Board is very hesitant to take a position on the matter. The Ontario War Labour Board practically refused to take a position and stated that if they agreed to pay equal pay for equal work in the Ford Motor Company in Windsor it would upset our entire economy. (NWLB 1943:442)

Thus two major elements in the pattern of resistance to wage equality -- government reluctance to administer statutes appropriately, and the establishment of job segregation -- were firmly entrenched in the Canadian labour system during the course of World War II.

2.3 The Equal Pay/Antidiscrimination Phase: 1951-1969

The effect of the adoption by the UN General Assembly in 1948 of the Universal Declaration of Human Rights is evident in the flood of early fifties legislation prohibiting discrimination in employment on the grounds of race, colour, religion and national origin but not sex. This legislation was passed in the guise of fair

employment practice laws. What is interesting about this reaction to the Universal Declaration is the apparent unwillingness of Canadian governments to recognize that sex-based discrimination existed in the workplace. In fact, it appears that the spirit and intention of the Declaration was deliberately distorted. Article 2 reads (in part): "Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."

In a later legislative burst, laws guaranteeing female employees the right to equal pay for equal work were also passed. The rights of women workers, it appears, were to be safeguarded under Article 23(2): "Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work." Between the years 1951 and 1959, fifteen anti-discrimination and equal pay statutes received assent in Canadian labour jurisdictions. Thus the perception of women as a class of workers unequal to and separate from the male labour force was reinforced by this essentially artificial separation.

2.3.1 Legislation in the Nineteen Fifties

The major impetus towards legislative provisions for equal pay came from outside Canada. The ILO had begun developing an equal remuneration standard in 1948. By the time Convention No. 100 was ready to be considered by the International Labour Conference in June 1951, Ontario had already approved legislation. Saskatchewan followed within the year. Over the next five years, four more provinces had equal pay legislation in place. A federal statute, covering federal jurisdiction employers (but not the Civil Service Commission), was also adopted.

The overall pattern followed very closely along the lines established during the enactment of the (female) minimum wage laws during the early twenties. Within the span of six years (1951-1957) seven Canadian jurisdictions passed equal pay laws.

In order of enactment they are Ontario, Saskatchewan, British Columbia, Manitoba, Canada, Nova Scotia and Alberta. By the end of 1959, assent had also been given to an Equal Pay Act in Prince Edward Island (see Appendix D: Initial Equal Pay Legislation in Canada).

All of these acts, as they first appeared in the fifties, were similar in nature.

- 'Equal work' was rather narrowly defined as being 'the same work' or 'identical or substantially identical work' or, most broadly, 'work of a comparable character'.

- The recipient of a complaint was usually the department of labour or an agency (board of industrial relations) or person (minister of labour) associated with such a department.

- The complaint could be laid only by the person discriminated against.

- The aim of the act was conciliation of complaints in order to reach settlement.

- Complainants often had the option of taking court action rather than filing a complaint.

- Only one act contained provision for effective remedy in the form of up to 6 months retroactive pay.

- Only two acts provided for means to promote the purposes of the act.

In short, this was barebones legislation, with hardly any of the provisions necessary for effective implementation. Indeed two of the statutes failed even to protect the complainant from dismissal after registration of a complaint. But, to a certain extent, the objective of this kind of legislation was limited. It was designed to protect individual workers (not groups) from the unfair employment practice of paying lower wages to women doing the same work as men. There is little to suggest that the wider objective of ensuring the attainment of equal wages ever crossed the legislators' minds. Some federal members were noted as saying of the Women's Equal Pay Act, 1954, that they voted for the Bill not because they found it to be an adequate piece of legislation but because they regarded it as a step in the right direction.

2.3.2 Legislation in the Nineteen Sixties

The legislation of the sixties was deeply affected by another ILO Convention, No. 111 the Discrimination in Respect of Employment and Occupation Convention, ratified by Canada in 1964. Because this is a labour standard which does include sex as a proscribed ground of discrimination, Canadian legislators were slowly being forced to deal with the issue of sex-based discrimination in the workplace.

In the area of equal pay, the sixties appear to have been the years when second thoughts prevailed. Only one of the equal pay laws passed in the previous decade managed to survive intact (Manitoba). Ontario moved its provisions from an equal pay statute into its new human rights code, and from there to its employment standards law. The situation in Nova Scotia was even

more chaotic. An equal pay law was in force between 1956 and 1963. It was repealed when the equal pay provisions were transferred to a human rights act between 1963 and 1969. In 1969 the equal pay provisions were transferred to another equal pay act, one which lasted only until 1972 before being repealed. The equal pay provisions were transferred yet again, this time to a labour standards code.

It is easy enough now to be critical of such indecision. But that very indecision was in itself a product of some of the very strong social currents of the day. The permanent presence of women in the workforce was coming to be taken seriously. Most jurisdictions in Canada had had over a decade's experience with equal pay laws. The few cases to have come before the courts had been singularly unsuccessful due to the very narrow interpretation put upon the legislation by the judiciary. The concept of anti-discrimination, with its essentially narrow and negative approach, was giving way to the positive approach involved in the promotion of human rights.

The rights of women in employment seem to have been caught in the centre of the maelstrom. The concept of equal pay was seen as needing to be supported in a matrix of legislation. But whether that matrix ought to be a human rights code, with its emphasis on equal opportunity, or a labour code, with its emphasis on employment standards, had not yet been settled.

2.4 The Equal Value/Human Rights Phase: 1970-1977

The uncertainties of the sixties began to crystallize around the issue of sex discrimination when, in 1967, the UN General Assembly adopted the Declaration on the Elimination of all forms of Discrimination against Women. As is normal with documents

encompassing fundamental social concepts, it had been some years in the making and its influence had spread before it. In Canada, the changing roles of women resulted in the announcement on 16 February, 1967, of the terms of reference for the Royal Commission on the Status of Women.*

On 28 September, 1970, the Royal Commission on the Status of Women presented its report. Among the general principles which were adopted to structure the inquiry into "the status of women in Canada...to ensure for women equal opportunities with men in all aspects of Canadian society" was the following:

> "Our Terms of Reference also imply that the full use of human resources is in the national interest. We have explored the extent to which Canada develops and makes use of the skills and abilities of women." (p. xii)

It was under the aegis of the commission that the confluence of women's status in society (right to equal opportunity) and women's rights to and in employment was to be achieved. The commission's comprehensive recommendations were to provide a starting-point for the integration of women into the Canadian workforce.

Considering the current laws virtually inoperative, the commission made seven recommendations relating to equal pay in Chapter 3, "Women in the Canadian Economy".

> .....we do not believe that enforcement of the principle of equal pay for equal work should be left to policy or the bargaining table. It is apparent that equal pay for equal work will not be a fact in Canada until all employers and unions accept the principle. Nor will it be a fact, human nature being what it is, until there is effective legislation to

---

*P.C. 1967-312, 16 February 1967.

> enforce the principle. By and large, Canadian legislation has failed to do this. Different pay scales do exist and women resent them.
>
> Yet no complaints have been made under the federal Female Employees Equal Pay Act. In the provinces with equal pay laws, only a handful of complaints has been received. Obviously the legislation is not effective. (RCSW 1970:75)

In Recommendation 8, the Commission laid out the basic features required for equal pay laws to be effective. They bear repeating in full since, in the 12 years that have now passed, only two of the 13 labour jurisdictions in Canada have tried to implement them.

> Therefore, we recommend that the federal Female Employees Equal Pay Act, the federal Fair Wages and Hours of Work Regulations, and equal pay legislation of provinces and territories require that:
>
> (a) the concept of skill, effort and responsibility be used as objective factors in determining what is equal work, with the understanding that pay rates thus established will be subject to such factors as seniority provisions;
>
> (b) an employee who feels aggrieved as a result of an alleged violation of the relevant legislation, or a party acting on her behalf, be able to refer the grievance to the agency designated for that purpose by the government administering the legislation;
>
> (c) the onus of investigating violations of the legislation be placed in the hands of the agency administering the equal pay legislation which will be free to investigate, whether or not complaints have been laid;
>
> (d) to the extent possible, the anonymity of the complainant be maintained;

(e) provision be made for authority to render a decision on whether or not the terms of the legislation have been violated, to specify action to be taken and to prosecute if the orders are not followed;

(f) where someone has presented the aggrieved employee's case on her behalf and the

aggrieved employee is unsatisfied with the decision, she has the opportunity to present her case herself to the person or persons rendering the decision who may change the decision;

(g) the employee's employment status be in no way adversely affected by application of the law to her case;

(h) where the law has been violated, the employee be compensated for any losses in pay, vacation and other fringe benefits;

(i) unions and employee organizations, as well as employers and employer organizations, be subject to this law;

(j) penalities be sufficiently heavy to be an effective deterrent; and

(k) the legislation specify that it is applicable to part-time as well as to full-time workers. (RCSW 1970:77)

Towards the end of their report, the commissioners recommended the establishment of a Human Rights Commission, to be accountable directly to Parliament, in order to administer antidiscrimination and fair employment practices legislation.

But the equal pay recommendations of the Royal Commission proved effective only in those areas directly under the control of the federal government. On 16 November, 1972, Canada ratified ILO Convention No. 100, the Equal Remuneration Convention. And in

1975, the bill which would ultimately establish the Canadian Human Rights Act was introduced.

With the passing of this legislation in 1977, Canada was finally in possession of one statute covering both equal pay for work of equal value and the prohibition of sex-based discrimination.

Conclusion

Equal pay for equal work has been a federal government policy since 1918. That it has been a principle more honoured in the breach than in the observance is obvious from even the most cursory of glances at the relative annual earnings of women and men in Canada since then. The kind of legislation that has been passed (or not passed) in order to regulate the behaviour of employers toward their female employees clearly shows that governments have never regarded women workers as an integral part of the labour force. This point of view is reinforced by the way in which women were used both by government and employers during both World Wars -- as a reserve labour supply to be activated only in emergencies and to be shut off once the emergency was over. Ironically, the experience gained in war work proved rewarding enough to change women's patterns of attachment to the labour force forever.

What are the major observations to be drawn from the historical review of government actions relating to women's wages?

- Developments during the Minimum Wage Phase show attempts by governments to set ground rules to prevent the exploitation of the relatively few women who worked outside the home. As the report of the Price Spreads Commission revealed, the minimum wage statutes were ill-conceived and so poorly

applied that the wages of neither women nor men were protected.

. Participation in the war effort clearly demonstrated the ability of women to do the same work as men when given the opportunity. Their desire to become full-time members of the labour force stood up even to the discriminatory interpretations of the National War Labour Board.

. During the fifties and sixties the protectionist attitude continued to manifest itself, this time in the guise of equal pay laws, again applicable only to women. That the male labour force was still considered the real labour force is evident from the fact that the fair employment practices legislation of the early fifties prohibited discrimination on the grounds of race, religion, colour, and national origin, but not on grounds of sex.

. In the early nineteen-seventies, recognition of the permanent presence of women in the workforce is apparent in the addition of sex as a prohibited ground of discrimination in employment under human rights codes. Ratification by Canada of ILO Conventions 111 in 1964 and 100 in 1972 seems to have provided impetus for the move toward equal opportunity and equal value legislation.

What conclusions can be drawn from the events of the past 65 years which might serve to illuminate future developments for women in the workplace?

. It is clear from the historical record that neither policy declarations nor statements of good intentions have changed women's wages for the better. Equal pay legislation itself,

in its current format, is hardly more effective. Three major factors have been identified as being necessary if equal pay statutes are to achieve any measure of success:

> In the first instance, the law must be framed in language that is clear and unequivocably enforceable. It must provide penalties that will encourage full adherence on economic as well as on humanitarian grounds.
>
> The second important factor is the attitude of the legislators who enact the law, the administrators charged with the administration of the law, and the courts which enforce the law. Failure of a serious intent or understanding will doom the strongest and best law to failure.
>
> A third important factor, which is of course related to the first two, is the factor that may be described as promotional or educational. If employers and workers both are unaware of the existence of the law, and if little or no efforts have been made to bring the legislation to the attention of those affected, then obviously the law will fall into disrepute (Labour Canada/Women's Bureau 1975:28).

Current equal pay legislation does not meet any of the three criteria. It is debatable at this stage, whether equal value statutes will be any more effective.

. Also crucial is the recognition that equal pay for work of equal value is an employment standard. It has been characterized as such by the International Labour Organization since 1919. Valuable time has been lost in many Canadian jurisdictions in disputes over where responsibility for the provisions lies. It is a human rights standard only insofar as unequal pay is, in Canada, a peculiar form of sex-based

discrimination. Unequal pay as it relates to variations between and among male-dominated occupations is not a human rights matter. Therefore, wages per se can only be properly administered, and equality enforced, with the framework of labour standards legislation. Until the issue of who is to administer equal pay provisions is decided, the objectives of such legislation will remain unclear and the effects on enforcement procedures will continue to be deleterious.

. Finally, the review has shown that even under adverse employment conditions, the female participation rate has continued to grow. If for no other reason than that of improving the efficiency of the national economy, more strenous attempts ought to be made to administer the legislation which will integrate women workers into the primary labour force, and to apply the same employment standards to all workers.

In its report, "Labour Market Development in the 1980's", the federal Task Force on Economic Development forecasted that 65 per cent of labour force growth over the 1980's would come from the increased participation of women. By 1990, it is expected that 75 per cent of all women between the ages of 25 and 54 will be working. The task force defines the significance of this trend for the Canadian economy as follows:

> The changing composition of the labour force and changing structure of labour demand both point to the need for change in the pattern of female participation in the labour market. It is the Task Force's view that the economy can no longer afford to overlook the full potential of the female labour force....
>
> Improved absorption of (women) into the labour market will be critical to a smoothly functioning economy in the years to come. To the

> extent that (women) acquire a greater diversity of skills and experience thus improving their position in the labour market, equity will be increased, labour market adjustment processes will occur more smoothly and the economy will adapt more easily to changing technology and changing demand (Canada. Department of Employment and Immigration 1981: 95,111).

It may not be presuming too much to suggest that force of circumstance may in the end accomplish what 60 years of policy statements and thirty years of legislation have not.

3 EQUAL VALUE PROVISIONS IN CANADIAN FEDERAL LEGISLATION

Introduction

Responding to the equal pay recommendations of the Royal Commission on the Status of Women in Canada, the government of Canada prepared legislation designed (amongst other things) to create an effective remedy against wage discrimination. Assent was given to the Canadian Human Rights Act on 14 July, 1977, five years after Canada had ratified the ILO Equal Remuneration Convention. But the federal legislation was not the first in Canada to encompass equal value provisions. In 1975 the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms with its equal value clause (19) had become law. As with its Employment Discrimination Act of 1964, the first in Canada to include sex as a prohibited ground of discrimination in the workplace, Quebec was again in the vanguard of sex equality legislation. The two human rights laws heralded a new approach to the problem of wage discrimination by including both the principle of equal value and the concept of equal opportunity within the same statute.

The fact that women suffer discrimination at work in terms both of rewards and opportunities has long been noted. Since it is unlikely that variations in earnings reflect inherent difference in the actual abilities of women and men to work, economists have attempted to develop theories which would account for the differences in wages paid to women and men. Most of the studies designed to test such theories of wage discrimination are based on isolating a percentage of the difference between the wages of the groups which, because it cannot be accounted for in any other way, is attributed to discrimination.

The results of discrimination theory research have succeeded neither in adequately explaining the origins and persistence of wage differentials, nor in accurately quantifying the discrimination factor. Indeed, the gross aggregation of data used in these studies tends in itself to intensify discrimination against the individual by perpetuating the myth of the average woman worker.

> "Individual women, however, may still be seen as being discriminated against in that they are judged and compensated on the basis of group averages, which underestimates their actual individual productivity." (Lloyd and and Niemi 1979: 200)

However much effort has been expended on testing for the presence of and measuring the extent of discrimination, little attention seems to have been addressed to the impact of discrimination, either on the individual or the enterprise. And it is precisely this impact that equal value laws are designed to lessen.

> Many organizations live uneasily with an unacceptable situation which they inherited through past attitudes and practices. Job ghettos, unjustified wage disparities, an unrepresentative labour force, and arbitrary personnel systems are vestiges of the past. They are no longer congruent with social values and expectations. More importantly, they are becoming counter-productive in economic terms. Employees who bear the impact of discrimination become dissatisfied and lose their motivation. Their energies become diverted from organizational goals and productivity to efforts to eliminate perceived injustice. Productivity and profitability can only suffer. (Canadian Human Rights Commission 1981a: 14)

From the compensation point of view, the emphasis placed on equality by the human rights approach to pay disparites implies

that it is not only illegal but also unethical to continue the practice of paying women less than men to work at jobs which have been proven to be equal in value. It implies also that, if all citizens have rights, society as a whole is responsible for providing the equal opportunity which allows each citizen to realize those rights.

Chapter 3 is designed to assess the effectiveness of the Canadian Human Rights Act's equal wages provisions after four years of operation. The legislation itself, its administration, and the important cases concluded so far will be analysed. Issues of concern which have recurred consistently will be discussed. The chapter concludes by identifying recent developments in the application of the equal value principle.

3.1 Administration of Equal Wages Provisions of Canadian Federal Legislation

As noted earlier, the incorporation of the equal value principle into federal legislation was a direct result of the recommendations of the Royal Commission on the Status of Women. Equal pay had, of course, been legislated at the federal level since 1956 in the form of the Female Employees Equal Pay Act. That act was revoked and the equal pay provisions consolidated into the Canada Labour Code in 1966, along with other labour standards under federal jurisdiction affecting conditions of work.

When the Canadian Human Rights Act received assent on 14 July, 1977, the antidiscrimination provisions contained in Part I of the Canada Labour Code were repealed. The equal pay provisions, which had prohibited differences in wages paid to women and men for doing the same or similar work, were also repealed, a new clause being substituted. The new clause was interesting in that it

permitted the use of Labour Code provisions to determine whether or not the discriminatory practice of paying equal wages for work of equal value was being or had been engaged in. In other words, while the definition of the equal value principle had been transferred to the Canadian Human Rights Commission, responsibility for enforcement of the equal wages standard remained with Labour Canada.

This section deals with the application of the equal value provision, Section 11, since it entered into force on 1 March, 1978. The procedures of the Canadian Human Rights Commission for handling equal value complaints will be discussed. The factors which may reasonably justify differences in wages will be outlined. In addition, analysis of a major case will be presented in order to assess how the commission's methodology is applied. Finally, the role of Labour Canada in administering the equal value provisions within the context of the Canada Labour Code is outlined.

3.1.1 Administration of Equal Value Under the Canadian Human Rights Commission (CHRC)

The equal value principle is embodied in Section 11 of the Canadian Human Rights Act, reprinted below.

Equal Wages

11.(1) It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

Assessment of value of work

(2) In assessing the value of work performed by employees employed in the same establishment, the criterion to be applied is the composite of the skill, effort and responsibility required in the performance of the work and the conditions under which the work is performed.

Separate establishments

(2.1) Separate establishments established or maintained by an employer solely or principally for the purpose of establishing or maintaining differences in wages between male and female employees shall be deemed for the purposes of this section to be a single establishment.

Different wages based on prescribed reasonable factors

(3) Notwithstanding subsection (1), it is not a discriminatory practice to pay to male and female employees different wages if the difference is based on a factor prescribed by guidelines issued by the Canadian Human Rights Commission pursuant to subsection 22(2) to be a reasonable factor that justifies the difference.

Idem

(4) For greater certainty, sex does not constitute a reasonable factor justifying a difference in wages.

No reduction in wages

(5) An employer shall not reduce wages in order to eliminate a discriminatory practice described in this section.

"Wages" defined

(6) For the purposes of this section, "wages" means any form of remuneration payable for work performed by an individual and includes salaries, commissions, vacation pay, dismissal wages, bonuses, reasonable value for board, rent, housing, lodging, payments in kind, employer contributions to pension funds or plans, long-term disability plans and all forms of health insurance plans and any other advantage received directly or indirectly from the individual's employer.

The commission soon realized that Section 11 would be one of the more difficult provisions to administer. Consequently, in November 1977, a Task Force on Equal Pay was appointed to study the implications of administering it. The Report of the Task Force was presented to the commissioners in February 1978. It was decided that consultation with federal jurisdiction employers and unions, as well as women's organizations, should be held to receive the views of interested parties. From these various sources the commission resolved on definitions of some key words and drew up guidelines to assist it in administering Section 11.

The commission has also published a working paper, "Methodology and Principles for Applying Section 11 of the Canadian Human Rights Act", which explain in some detail the intent of S.11 and the commission's approach to its application. In addition, the "Employer Guide" published in 1981 defines "establishment" and "value of work" in the following ways:

> Establishment
>
> "Establishment" refers to all buildings, works or other installations of an employer's business that are located within the limits of a municipality, a municipal district, a metropolitan area, a county or the national capital region, whichever is the largest, or such larger geographic limits that may be established by the employer or jointly by the employer and the union.
>
> Value of Work
>
> Value of work is the value which the work performed by an employee in a given establishment represents in relation to the value of the work of another employee, or a group of employees, the value being determined on the basis of approved criteria, without the wage market or negotiated wage rates being taken into account. (CHRC 1981a: 28)

The commission has defined its role with respect to Section 11:

> The Canadian Human Rights Commission must undertake to:
>
> (a) ensure that prejudice based on sex is not a factor in the determination of wages;
>
> (b) verify, where necessary, whether the employer's systems for applying salaries and wages are in accordance with the criteria prescribed;

(c) prevent a return to an inappropriate and discriminatory system for determining wages. (Canadian Human Rights Commission 1981b: 30)

The commission sees its role then as one of identifying and/or eliminating sex discriminations in the establishment of wage rates.

In order to process complaints under Section 11, the commission employs equal pay consultants who are specialists in the area of compensation and job evaluation. The commission's approach is advisory in that commission personnel will analyse compensation systems to check for discriminatory practices. It is also a conciliatory role in that the commission's main emphasis is on compliance with the legislation rather than punishment of offenders.

3.1.2 Equal Wage Guidelines

Section 22(2) of the Canadian Human Rights Act gives the commission the right to define its powers more specifically by issuing guidelines "setting forth the extent to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a particular case or in a class of cases described in the guidelines...." This section of the act was used to define the meanings of skill, effort, responsibility and conditions of work in Equal Wages Guidelines published on 18 September, 1978. (See Appendix E for the full text of Equal Wages Guidelines.)

The guidelines go on to list seven factors which may be used to justify a difference in wages paid to women and men. The factors are:

(a) different performance ratings;

(b) seniority;

(c) red circling;

(d) rehabilitation assignment;

(e) demotion pay procedure;

(f) phased-in wage reduction procedures; and

(g) temporary training position.

On 13 January, 1982, the Equal Wage Guidelines were amended by adding two more factors: the existence of internal labour shortages, and changes (under specific conditions) in the work performed. The Equal Wages Guidelines are binding on the commission and any human rights tribunal or review tribunal which may be appointed.

3.1.3 Equal Value Case Analysis

The principal employer under federal jurisdiction is the government of Canada itself. Therefore, it is not surprising that the majority of cases settled so far have been public sector cases. To date, the commission has settled six equal value cases: three involved group classification; two were complaints laid by individuals; and the work of the groups in the sixth was found not to be of equal value. Sixteen complaints are currently under investigation. Because the resolution of the first complaint involving intergroup comparison is precedent-setting, the following description is reproduced (with permission) directly from material provided by the commission.

The complaint lodged by the Public Service Alliance of Canada on behalf of the Library Science group (LS) alleged that members of that group were performing work of a value equal to that of members of the Historical Research group (HR), but that they were being compensated at a lower rate. Since the LS group is female-dominated, the HR male-dominated, this disparity in wages was attributed to sexual discrimination.

The investigation of the complaint proceeded in the following manner: development of investigative strategy, definition of data required, the collection and evaluation of job data, the determination of equivalent compensation for all levels of the two groups, the interpretation of data collected and formulation of settlement proposal, and the negotiation of a settlement agreement.

The investigation of the complaint posed a number of problems. The employer used a separate evaluation plan for measuring the value of jobs in each group. Neither plan was suitable for making an inter-group comparison. It was therefore necessary to employ a plan which would measure the value of the full range of jobs in both groups. The complainant, the respondent, and the Commission agreed to the use of a point-factor method, the Aiken Plan modified to reduce sex-bias. Points were assigned to each job on the basis of skill, effort, responsibility and conditions of work.

Since there were more than 700 positions in the two groups, it was not feasible to examine each one; nor was it possible to make direct comparisons between positions. A sample of 25 HR and 31 LS positions was drawn for the investigation of the complaint. Job data was collected by means of questionnaires and interviews with incumbents of the positions and/or their supervisors. The jobs were then rated by the CHRC evaluation committee. When agreed ratings had been obtained for all of the positions whose incumbents had responded, these ratings were related to salary data.

Because the commencement dates of the LS and HR contracts do not coincide, salary figures were prorated over a 12-month period to obtain comparable salary figures for the two groups.

To determine whether there was discrimination and, if so, to what extent, it was necessary to compare jobs from each group. Since there are six levels in the LS group and five in the HR group, a direct level to level comparison was not possible. It was therefore decided to use simple linear regression analysis to make this determination.

To this end, each position was plotted on a graph with mid-point salaries and evaluation points as the axes. Regression lines were drawn for each set of data points. The vertical distance between the two lines at the average LS rating (292 points) is a measure of the average amount of discrimination for the group.

To obtain the amount required to eliminate discrimination at each level of the LS group, an average point rating for all positions at each level was calculated. In graphic terms, the distance between the points and the HR salary line represents the amount. In mathematical terms, the average ratings were substituted in the HR salary equation and the result subtracted from the present LS salary at each level.

Since the settlement of the Library Science complaint, an even larger award has been made in settling a complaint brought on behalf of the General Services Classification, again by the Public Service Alliance of Canada.

3.1.4 Labour Canada Role in Administering Equal Value

Labour Canada has retained the major responsibility of inspecting for wage discrimination (sections 63, 64, 65, 66, 67, 68 and 76 of the Canada Labour Code), as well as for determining the amount

to be awarded when wage discrimination is found (Section 65). Under Section 38.1, Labour Canada inspectors may either notify or file a complaint with the Canadian Human Rights Commission where wage discrimination is suspected.

There is also the question of discriminatory provisions in collective agreements. While there is no specific direction in either statute to check the content of collective agreements, the documents themselves must be filed with the Minister of Labour (Section 204). Section 10 of the Canadian Human Rights Act prohibits an employer or employee organization from entering "into an agreement affecting recruitment, referral, hiring, promotion, training, apprenticeship, transfer, or any other matter relating to employment as prospective employment that deprives or tends to deprive an individual or class of individuals of any employment opportunities on a prohibited ground of discrimination." It may be assumed by inference that the responsibility for checking agreements lies with the body responsible for receiving them.

3.2 Issues of Concern

The principle of equal pay for work of equal value is complex and widely misunderstood. Even sixty years of recognition and promotion by the ILO have not succeeded in casting much light on the concept. Despite the fact that relatively few equal value cases have been resolved under Canadian and Quebec legislation, it has become an emotionally-charged issue in terms of the labour market.

It is important to define sex-based employment discrimination properly. The broadest definitions include both unequal pay and unequal opportunity.

> Economic discrimination exists when workers who are on average equally able (equally productive) receive different average remuneration. Thus, while discrimination may take the form of different compensation for the same work, it is more likely to be revealed by different jobs being awarded to otherwise equally able workers - jobs that in turn will carry different pay and other benefits. (Cain 1976:1232)

Equal value legislation is designed to achieve the objective of eliminating income differentials between women and men by ignoring the segregation which stems from sex-typing certain categories of jobs. Equal pay laws can only eliminate wage discrimination when the jobs done by women and men are almost identical. Equal value provisions, on the other hand, do not require similarity in the content of the job but rather in the measurement of such factors as the skill, effort, and responsibility involved in performing the work itself.

At this stage of the game, after 30 years of collecting earnings statistics, there is no question that wage differentials between the sexes do exist, that they have existed for many years and that there has been little change in the relative ratio of 60 cents (female) to $1.00 (male). This particular form of inequality has been characterized as wage discrimination: a phenomenon which occurs when individuals of one social or biological category are paid less than individuals of other such categories for reasons that are unrelated to the work being done. It is of course abundantly clear that any attempt to correct a social injustice of such magnitude will impinge strongly on the traditional market forces. But it is equally clear that the government of the day recognized that such would be the case. In introducing the human rights bill to the House of Commons in 1977, the then Minister of Justice said:

> "I would like to make it very clear right now, beyond any possibility of misunderstanding that, as a parliament we would be wrong to accept that the economy of this country can survive only on the basis of unequal pay for women doing work equal in value to that being done by men." (Hansard February 1977:2977)

It seems obvious from the outset that the government recognized that certain features of the labour market were inherently discriminatory and that its intention in bringing forward human rights legislation was to correct that discrimination.

In this section, some of the issues which are recurrently brought to the force in discussions of equal value are looked at. In addition, some recent developments in resistance to the concept are discussed.

3.2.1 Traditional Arguments Against Implementing the Equal Value Principle

In 1976, the Ontario Ministry of Labour published a discussion paper, "Equal Pay for Work of Equal Value" which examined in some detail the reasons why equal value legislation ought not to be enacted. Essentially, the arguments can be summarized under three headings: job evaluation procedures, labour market factors, and government regulation. In assessing these 'traditional' areas of resistance, it is also useful to look at what was said more recently in briefs to the Ontario General Government Committee in 1980. The subject was Bill 3, an amendment to the Employment Standards Act, which would have changed the Ontario standard from equal pay to one of equal value. That bill was amended and passed in committee but was never brought before the Legislative Assembly for third and final reading.

(a) Job Evaluation

Article 3 of Convention 100 states that "measures to promote objective appraisal of jobs on the basis of the work to be performed" should be undertaken whenever such a procedure "will assist in giving effect to the provisions of this Convention".

While there is little disagreement that job evaluation is a useful business procedure and that it is widely used to structure the organization of work and workers, it is not held to be as useful for the purposes of establishing equal value in comparing jobs.

The major area of resistance seems to centre on the fact that, although job evaluation may establish equitable wage structure within an establishment, its use is questionable because it fails to take into account the structure of external wage rates. In other words, inequity in the marketplace is used as a reason to continue inequity within the establishment.

There is also confusion as to how broadly the evaluation system ought to apply. At its worst, this argument evokes the spectre of a universal, nation-wide standard, a concept that has never been considered in Canada. At best, the possible standard becomes industry-wide, a situation which already exists for certain Canadian industries.

Perhaps the most legitimate argument lies in the question of the objectivity of the job evaluation system itself. Job evaluation is by no means a new technique. Much of the standard work was accomplished in the forties. What is new, however, is the effort now being made to eliminate sex-bias from the application of the four standard factors used to determine value, i.e., skill, effort, responsibility, and conditions of work. Job evaluation

cannot establish a common standard against which all jobs in the work force can be measured. Nor should it be expected to do so. Western industrialized society and the labour markets within it are extremely variable. Value judgements on relative worth are inevitably made, and will just as inevitably vary from place to place. All that human rights legislation requires is that such variability should not be based on the personal characteristics (sex, race, religion, etc.) of individuals or groups of workers.

(b) Labour Market Factors

The gist of the basic argument used in this kind of resistance holds that the law of supply and demand in the labour market ought to override considerations of social justice. In other words, if women will work for lower wages than men they should be allowed to do so. The following extract from the Ontario Hospital Association's brief on Bill 3 illustrates the logic of this argument.

> As the legislation is presently constructed it would be entirely in order for a person to argue, in a hospital setting, that a hospital caretaker has a value to the institution equivalent to that of a head nurse. Since the "equal pay for equal value" concept totally disregards supply and demand considerations, and market relationships, and since it provides no objective standards by which to judge equal value, who is to say the caretaker is wrong? Presumably the final arbiter would be an employment standards officer, but what would preclude that person from agreeing with the caretaker? The implications, cost and otherwise, of such an equation, and the spill-over effects on other wage relationships both within hospitals and externally arising from it, are of course horrendous. (Exhibit 51)

A letter from the general manager of the Board of Trade of Metropolitan Toronto continues the theme.

> The purpose of such legislation, no matter how laudable, cannot be achieved in the face of the pressures and forces of the labour market. In practice, it is the Board of Trade's opinion that such legislation would be counter-productive since functions or work that become "over-priced" compared with the market would be discontinued with attendant loss of employment of those affected". (Exhibit 54)

But it is not only the law of supply and demand that employers seek to preserve. They argue vehemently (presumably on behalf also of the unions for whom the issue does not appear to be a problem) that observance of the equal value principle impinges on the freedom to negotiate collective agreements. The Employer's Council of British Columbia notes that the policy of governments has been to advocate collective bargaining as a method of protecting employees and providing a measure of social justice. The council goes on to speculate that "If the Canadian provinces adopt the equal value concept, it is possible that human rights commissions and their equivalents could become involved in every collective agreement and every non-negotiated salary schedule". (Employer's Council of B.C. 1981:8).

This kind of response overlooks two major factors. First, the majority of women who work go 'unprotected' since their jobs are not unionized. And equal value legislation merely requires that any agreement reached not discriminate on any of the proscribed grounds.

(c) Government Regulation

Opponents of equal value legislation argue that it represents an unwarranted intrusion by government into the private sector, that businesses are already over-regulated, and that the cost of administering equal value would be excessive both to government

and to business. The Ontario Trucking Association was "convinced that (the equal value concept) is contrary to the nature of democratic society and a free market economy". (Exhibit 69)

The question of cost is problematic but probably not unsolvable. It is an issue that is raised every time innovative social legislation is placed on the order paper. But the fact that social justice needs the help of legislation to be realized speaks for itself. In any case, the computation of costs after the fact does not appear to have figured largely in the minds of employers.

> The most striking finding about the costs of equal pay was that the majority of organizations did not feel, after implementation, that it was important to know how much equal pay had cost, although most had expressed grave doubts about the effects of the extra costs when the Act was passed. At that time, one federation had estimated that costs would be "disastrous" for member firms employing large numbers of women. Another had estimated that in the average member firm, equal pay would virtually wipe out the average profit margin. In a third, information from an outside source (Incomes Data Services) suggested that worry over the effects of costs had dictated an implementation strategy leading to almost total job segregation on lines of sex. When an accountant was asked what equal pay had actually cost the company, he admitted that they did not know, because as he said "What difference would it make? We would still employ the same people". (Snell et al. 1981:60)

The issue of the cost of enforcement and monitoring is perhaps less specious. There can be little doubt that both female minimum wage and equal pay legislation suffered in effectiveness from lack of consistent application and enforcement. Ontario recently is

said to have stepped up equal pay inspection by considerably increasing its number of equal pay inspectors. There is currently no active enforcement procedure within federal jurisdiction.

3.2.2 The New Resistance to Equal Value

Recent developments in the area of equal value indicate that resistance to the concept is growing. Employers are becoming more vocal and governments more reluctant. And it appears that some unions may be experiencing second thoughts.

(a) Employer Organizations

Employers' rationales for opposing equal value have undoubtedly become more sophisticated. In 1954, when the Federal Equal Pay Committee requested the opinions of the Canadian Manufacturers Association on the introduction of equal pay legislation, the association had none to offer. In 1980, the association presented a 19 page brief to Ontario's Standing General Government Committee on Bill 3, the equal value amendment to the Employment Standards Act. The association joined all the other employer organizations (16 in total) which presented briefs to recommend against proceeding with Bill 3.

> We trust that our submission has made it abundantly clear that the Canadian Manufacturers' Association views the proposed legislation as very deficient. Such important legislation requires prior public consultation and a tremendous amount of detailed research before the Legislature may be sufficiently well-informed to act on the matter. Most of the information required is still unavailable. It is recommended that the present legislation be withdrawn and time be taken to observe the Federal and Quebec experience before further initiatives are taken in Ontario (Exhibit 27).

The Employers' Council of British Columbia issued A Review of Equal Pay for Work of Equal Value late in 1981 in response to increased activity by unions in the province demanding that the principle be incorporated into collective agreements.

The council makes the common error of assuming that the federal system requires application of a universal job evaluation system. While characterizing itself as not opposed to the concept, the council takes the position that "the practical implementation of such a process on even a limited scale presents substantial and perhaps insurmountable difficulties. There are serious questions as to whether or not equal pay for work of equal value can be implemented without causing a massive disruption in the existing labour market and in historical collective bargaining relationships".

This is a classic case of not being able to see the wood for the trees. Human rights legislation in general, and the equal value principle in particular, are expressly designed to remedy the discrimination inherent in the labour market. "To the extent bias does exist in the marketplace, and as long as it remains uncorrected, many women are involuntarily contributing each pay day to maintaining the high salaries which exist in predominantly male jobs". (Industrial Relations Counselors 1978: 112)

(b) Government Attitudes

Within the last few years, there has been evidence that governments are beginning seriously to resist, even to thwart, the intent of equal value legislation. None of the examples cited below indicates that the concept itself is unworkable, only that the intent to implement is lacking.

* Washington State employees have been the subject of two job evaluations. The first time only top management, including elected officials, were evaluated, ostensibly to bring salaries more into line with those in the private sector. The results of that study, recommending that wages be increased, were implemented. The second study, using exactly the same method of job evaluation, was designed to quantify the amount by which jobs held predominantly by female employees were underpaid in relation to those held by predominantly male workers. The results showed that women workers were in fact underpaid, and that the cost of upgrading their salaries would be approximately $38 million a year. The second study was not implemented.

* In early 1981, the Commission of the European Communities brought an action against the United Kingdom (and also against Belgium and Luxembourg) in the Court of Justice of the European Communities. The commission claims that the United Kingdom has failed to fulfill its obligations under Directive 75/117/EEC (equal pay for work of equal value), because it has not adopted the laws, regulations, or administrative provisions which would eliminate "discrimination in respect of work to which equal value is attributed." The case is still before the court.

* And in Canada there is the case of Bill 3 and the Ontario Government. Introduced into the Ontario Legislature on March 8, 1979, Bill 3 was intended to amend S.33 of the Employment Standards Act to change equal pay for substantially the same kind of work to equal pay for work of equal value. Referred to the standing General Government Committee for hearings, 50 briefs were received, 34 in favour of and 16 opposed to passing the legislation. Amended and passed in committee, the bill died when the government refrained from bringing it before the Legislative Assembly for Third Reading.

(c) Union Activities

The two major complaints settled by the CHRC so far have both been brought by a union. But the process has highlighted some areas of potential conflict. There is for example, the problem of historical relativity. Under the Anti-Inflation Board it was government policy to permit wage increases to maintain long-established historical relationships. Equal value legislation, on the other hand, is expressly designed to restructure wage relationships which are discriminatory. The problem is even more delicate in that Section 11 requires intergroup comparisons in order to prove equal value.

Article 2 of Convention 100 lists three principal means by which the equal value principle may be applied: legislation, wage-fixing machinery and collective agreements. There are indications that much of the future action in applying equal value may come from its inclusion in collective agreements. The issue is currently topical in Alberta and British Columbia. And recent strikes over the issue by the United Auto Workers in Ontario and the CAIMAW in British Columbia may well presage a new trend in implementing equal value in Canada.

Conclusion

It is clear from both the historical review and the analysis of issues of concern that the main focus of resistance lies with employers and the organizations representing them. It is equally clear that their resistance is based not only on reluctance to pay, but also an lack of understanding of the objectives and provisions of the legislation under which they are obliged to rectify wage inequalities.

> Traditional views and past economic developments and compensation practices have lead to widespread income inequalities between men and women which cannot be explained by differences in job characteristics, skill levels, and the effort and responsibilities required in the performance of the work. These inequalities are not necessarily anyone's fault, they simply are the current outcome of past developments. Employers are obligated to identify such inequalities and to eliminate them. It is the interest of both the employer and the employees to avoid the frustration and ill will resulting from discrimination in pay practices. (CHRC 1981b:7).

Recent developments against the principle of equal value (the death of Bill 3 in Ontario, the current furore over 'comparable worth', and Title VII of the Civil Rights Act in the U.S.A.) indicate that a change of approach may be needed. It is necessary, for example, to explain the intent and obligations of Section 11 more clearly. It is also necessary to show, as the Conference Board in America has done, that equal value and equal opportunity laws are good business practices and ultimately beneficial to the national economy. As long as the benefits of equal value legislation go unexplained, its overall worth remains undemonstrated and unsupported.

Section 11 of the Canadian Human Rights Act has been in effect for more than four years. But it would be difficult at this stage to characterize its application as being effective. It is imperative to pick up the slack if the equal wages provisions are not to fall into the unhappily ineffective conditions of the equal pay laws.

Labour Canada, as the federal agency charged with developing and upholding labour standards in the workplace, has a major role to play in revitalizing application of the equal wage provisions. Convention 100 is now a basic human rights international labour standard ratified by one hundred states. Effective and active application of the equal wages standard in Canada can only enhance the future productivity of the Canadian work force.

4 IMPLEMENTING THE EQUAL WAGES PROVISIONS

Introduction

The four years during which Section 11 has been in force have seen neither a plethora of complaints nor of settlements. Are there other procedures which ought to be considered for the more active pursuit of pay equity for women workers? Undoubtedly, the initiatives must come from government itself.

Government action in devising and implementing the programs which give life to the principles on which legislation is founded is fundamental to their success. In fact, most international instruments consider this obligation so important that the role of government in organizing the public sector is clearly spelled out.

In ratifying the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, for example, Canada undertook "to refrain from engaging in any act or practice of discrimination against women and to ensure that public authorities and institutions shall act in conformity with this obligation". Recommendation 90, the Equal Remuneration Recommendation, dealt specifically with the state's role in applying the principles.

> Appropriate action should be taken, after consultation with the workers' organizations concerned or, where such organizations do not exist, with the workers concerned -
>
> (a) to ensure the application of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value to all employees of central government departments or agencies; and

(b) to encourage the application of the principle to employees of state, provincial or local government departments or agencies, where these have jurisdiction over rates of remuneration".

Thirty years after the drafting of that instrument, the representatives of the 24 most industrialized nations in the world were still saying much the same thing. The High Level Conference on the Employment of Women, held in Paris during May 1980 by the Organization for Economic Co-operation and Development, issued a Declaration on Policies for the Employment of Women. Certain aims were to be given priority when formulating relevant policy. Amongst them were the more active use of those measures directly available to governments to expand equal opportunities for women, e.g., recruitment, training, and promotion in the public sector; and the ensuring of effective arrangements for the co-ordination and implementation of policy over the whole range of relevant public policies which affect equal employment opportunities for women. Clearly, the lead role of government in effectively implementing wage equality legislation is held to be crucial.

The present approach of the federal government and its agencies can only be characterized as passive. The Canadian Human Rights Commission has received some 30 complaints, of which only six have been resolved. Neither the commission nor Labour Canada, both of which have the power to initiate complaints, has done so. The recent Women's Bureau Conference on Sexual Equality in the Workplace demonstrated yet again that few people understand what equal pay is, and fewer still the difference between equal pay and equal value. As things stand at the moment, equal value legislation seems headed for the same cul-de-sac which stopped equal pay legislation in its tracks.

What initiatives are needed to revitalize application of the principle of equal pay for work of equal value? The plan of action laid out below singles out four areas in which new programs could be activated. They are in information; in compliance; in enforcement; and in monitoring. The plan is approached from the point of view that the issue of wages is a labour standard and, therefore, that responsibility for making the principle operational lies with Labour Canada. But before the development of operational programs can be considered, one major step is essential: to secure the strongest possible commitment from government to uphold and enforce the equal value principle within its own jurisdiction, in the form of full implementation of the Canada Labour Code and Canadian Human Rights Act. And to state clearly, unequivocally and publicly that the objective of the equal wages provision is to eliminate wage discrimination against women and to ensure that women and men are paid equally when their jobs are shown to be of equal intrinsic value.

4.1 Information and Public Education

It is proposed that a tripartite forum be established in conformity with Article 4 of Convention 100, which states that "each Member shall co-operate as appropriate with the employers' and workers' organisations concerned for the purpose of giving effect to the provisions of this Convention." The forum should be formally constituted, with meetings to be held quarterly. The purpose of the forum would be to advise on the development and operation of all programs connected with equal value and equal opportunity.

In addition, a major information program should be developed and directed specifically to women workers within federal jurisdiction. It seems obvious that if the law is to have the desired

effect of reducing wage differentials, its existence and its purpose ought to be widely publicized. Given that Labour Canada has certain responsibilities for applying equal wages provisions under the Canada Labour Code, and that the Women's Bureau has specific responsibility for the working conditions of women, it seems reasonable that such an information and publicity campaign be directed from the Women's Bureau.

4.2 Compliance Procedures

The most important element in an active policy for applying equal wages provisions is a program which shows employers how to comply with the law. Passing a law is one thing; ensuring that it is operationally effective is quite another. Because of the passive approach taken by government agencies so far, and because of the uniqueness of the concept of equal value, employers have little or no idea of what they ought to be doing to avoid breaking the law.

Recent studies in the United States have not really clarified the issue. The Equal Employment Opportunities Commission contracted the National Research Council to examine the issues involved in applying the comparable worth principle in the field of compensation. The results were, at best, equivocal. The Committee on Occupational Classification and Analysis, which was established by the NRC to carry out the project, concluded after three years study that job evaluation plans had inherent potential for discovering and reducing wage discrimination, but that no definitive tests existed whereby the choice and weighting of compensable factors could be analysed for fairness. On the other hand, the committee decided that job evaluation plans definitely had "a potential that deserves further experimentation and development". One very important point on which the committee was quite clear

was the necessity for co-operation between employers and employees in establishing the criteria on which the plans are to be based.

> The process is inherently judgmental and its success in generating a wage structure that is deemed equitable depends on achieving a consensus about factors and their weights among employers and employees (Trueman and Hartmann 1981:96).

What emerges from this study, from the work of David Thomsen of the Compensation Institute, and indeed from the two major CHRC settlements, is that although job evaluation plans are not yet free from sex bias, their use can provide a way of eliminating wage discrimination. It is therefore proposed that a set of guidelines defining what wage discrimination is, how to detect its existence, and what to do to eliminate it be developed for the use of employers. It is further proposed that this project be carried out in co-operation with the Tripartite Forum on Equal Wages and Equal Opportunity.

4.3 Enforcement and Inspection

As noted in the previous section, one of the major inhibitions to adopting an active approach to applying the equal wages legislation has been the lack of guidance given to employers on how to comply. The lack of compliance guidelines has also had negative implications for enforcement of the law by inspection of wage records. Until labour inspectors are given instructions on how to detect wage discrimination and what to advise employers to do to eliminate it, there is no point in trying to enforce the legislation through inspection.

The regulation of wages is the subject of several international labour standards and is generally recognized as an integral com-

ponent of conditions of work. Labour Canada's mandate to establish, maintain and monitor Canadian employment standards generally, as well as the department's specific mandate to inspect for equal wages under the Canada Labour Code, suggest that both compliance and enforcement activities ought to be directed from that agency. Furthermore, Labour Canada inspectors are the only government agents with guaranteed legal access to the compensation records of federal jurisdiction employers.

4.4 Monitoring Progress in Achieving Equality Between the Wages of Women and Men

Studies on the efficacy of equal pay legislation stress that the lack of viable statistics for monitoring progress is a major factor in the failure to recognize wage discrimination. Without the proper kinds of statistics, not only is it impossible to gauge the amount, kind, and location of wage discrimination; it is also impossible to measure the amount of progress being made in its elimination.

Twenty eight years ago, the federal Department of Labour was asked to find out whether wage discrimination really existed, and if so in what order of magnitude. In 1978, the US National Research Council's early meetings were spent in discussing whether wage discrimination was a legitimate question to address, and how to find out whether it was. It seems obvious that if the issue is to be dealt with effectively, serious consideration will have to be given to reformulating the kind of information collected for wage structure surveys.

This is by no means a new idea. The Canadian Human Rights Commission Annual Report for 1981 urges its consideration. And an authoritative statement is to be found in the report of the ILO

meeting of Experts on Equality of Remuneration held in Geneva in 1974:

> Statistics that can be used to measure trends in the level of composition of women's earnings, the differences in wages between men and women for work of equal value, and progress made in applying the principle of equality of remuneration should be developed. To this end, governments should carry out, by means of appropriate statistical methods, regular national wage structure surveys, giving distributions according to such factors as sex, skill levels, age, seniority, industry and size of establishment. In this regard, member States would be encouraged to make greater use of the instruments and resolutions on labour statistics adopted by various ILO meetings which should serve as a guide. (ILC 1975c:110)

Any development of an active approach to equal wages implementation will be meaningless without the concomitant development of statistical information with which to measure progress.

4.5 The Lead Role of the Public Sector

This section began by stressing the importance of government action in the field of equal wages legislation. Amongst the federal jurisdiction employers to whom Section 11 applies, the government of Canada (in the form of the Treasury Board) is by far the largest employer. And yet both of the two major equal wages cases settled so far have been complaints against the employment practices of the federal government. There are signs that Treasury Board is beginning to take the legislation more seriously. However, five years of equal value legislation have not seen any major initiative by Treasury Board to reorganize its own compensation standards.

The following quotation from a 1975 ILO publication, "Equality of Opportunity and Treatment for Women Workers", is yet another indication of the importance of the government role in initiating change in traditional employment practices.

> In many countries discrimination persists in certain areas of economic and social activity and, in particular, in respect of higher levels of skill and responsibility. It may therefore be necessary to make special efforts to ensure the progressive elimination of discrimination in these areas and at these levels.
>
> It is difficult to exaggerate the positive role which governments can play in promoting equal opportunities for women and in developing affirmative and concerted action programs to this end. Not only can governments pioneer in setting a good example in sectors under their control but they can also ensure that the principle of non-discrimination is given legal force and that strong enforcement machinery, including appeals machinery, is set up. (ILO 1975:80)

This statement is taken from a Plan of Action drawn up by the ILO from points developed by the Panel of Consultants on Women Workers' Problems in the area of promotion of equality of opportunity and treatment in employment. The plan also recommends that

> ...employers need to be encouraged to accept women and to appreciate their qualities as workers rather than undervaluing them on the grounds of sex. Until this acceptance is generally widespread, women workers will continue to be separated from the primary labour force. (ILO 1975:32)

Conclusion

The extent of Canada's international equal value commitments, the rising interest in the comparable worth principle in the USA, and the attempts to include equal value clauses in collective agreements are all factors pointing to change. The participation of women in the paid work force has increased dramatically in the past decade. And there are labour force projections which indicate that the participation rate will increase at an even greater rate in the decades ahead.

If women workers are to be given full value for their productivity rates, then they must be recognized as an integral part of the primary labour force. This necessarily requires that women workers and the work they do must be valued on an equal basis with men and the work they do. All workers contribute to the formation of the gross national product. In an era characterized by the promotion and upholding of human rights, can there be any excuse for underpaying a large proportion of the work force merely, because they are <u>not</u> male?

BIBLIOGRAPHY

ABRAMSON, Joan. Old Boys New Women: the Politics of Sex Discrimination. New York: Praeger. 1979.

ACTON, Janice, Penny Goldsmith and Bonnie Shepard, editors. Women at Work: Ontario, 1850-1930. Toronto: Canadian Women's Educational Press. 1974.

AGARWAL, Naresh C. Equal Pay: A Comparative Analysis of Research Evidence and Public Policy in Canada, the United States and Britain. Research Paper 80-01, Labour Studies Programme, McMaster University, Hamilton, Canada. 1980.

AGARWAL, Naresh C. and Harsh C. Jain. Pay Discrimination in Canada: Issues and Policies. Research and Working Paper Series No. 143. Faculty of Business, McMaster University, Hamilton. 1978.

AMSDEN, Alice H. editor. The Economics of Women and Work. Harmondsworth: Penguin Books. 1980.

ARMSTRONG, Pat and Hugh Armstrong. The Double Ghetto. Toronto: McClelland and Stewart. 1978.

ASHENFELTER, Orley and Albert Rees, editors. Discrimination in Labor Markets. Princeton University Press. 1973.

ATKINSTON, Tom. Men and Women at Work. Ottawa: Labour Canada. 1982.

BELLER, Andrea H. EEO Laws and the Earnings of Women. Institute for Research on Poverty Reprint 243. Madison: University of Wisconsin. 1977.

BLACKORBY, Charles, David Donaldson and Maria Auersperg. A New Procedure for the Measurement of Inequality Within and Among Population Subgroups. Canadian Journal of Economics 14(4): 665-685. 1981.

BLAXALL, Martha and Barbara Reagan, editors. Women and the Workplace: the Implications of Occupational Segregation. Chicago: The University of Chicago Press. 1976.

BLOCK, W.E. and M.A. Walker, editors. Discrimination, Affirmative Action and Equal Opportunity. Vancouver: The Fraser Institute. 1982.

BLUMROSEN, Ruth G. Wage Discrimination, Job Segregation and Women Workers. Women's Rights Law Reporter 6(1-2): 18-57. 1980.

BORJAS, George J. Wage Policy in the Federal Bureaucracy. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research. 1980.

BOYD, Monica and Elizabeth Humphreys. "Sex Differences in Canada: Incomes and Labour Markets" in Reflections on Canadian Incomes: Selected Papers Presented at the Conference on Canadian Incomes 10-12 May 1978, Winnipeg, Manitoba. Ottawa: Economic Council of Canada. 1980.

BRITISH FEDERATION OF BUSINESS AND PROFESSIONAL WOMEN. Report of the Reconstruction Sub-Committee. Audrey Deans, Chairman. London: The British Federation of Business and Professional Women. 1945.

BROWN, Henry Phelps. The Inequality of Pay. Berkeley: University of California Press. 1977.

BUCKINGHAM, G.L. What To Do About Equal Pay for Women. Epping: Gower Press. 1973.

BUDINER, Melitta. Le droit de la femme à l'égalité de salaire et la convention no 100 de L'OIT. Paris: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence. 1975.

BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS. The Comparable Worth Issue: a BNA Special Report. Washington, D.C.: The Bureau of National Affairs. 1981.

CAIN, Glen G. The Challenge of Segmented Labour Market Theories to Orthodox Theory. Institute for Research on Poverty Reprint 210. Madison: University of Wisconsin. 1976.

CAMERON, S. Felt Fair Pay: an Examination of Elliott Jacques's Theory of Equitable Work Payment. Department of Employment Research Paper No. 1. London: HMSO. 1976.

CANADA. DEPARTMENT OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION. The Employment of Women in Canada. National Report of Canada, Part II, to the OECD High Level Conference on the Employment of Women. 1980.

Labour Market Development in the 1980s. A Report of the Task Force on Labour Market Development. Ottawa. 1981.

CANADA. DEPARTMENT OF LABOUR. Canadian Laws Governing the Employment of Women. 1929.

Minimum Wage Laws and Orders in Canada. 1934.

CANADA. DEPARTMENT OF LABOUR. Wartime Orders in Council Affecting Labour. Revised Edition. 1943.

Wartime Orders in Council Relating to Department of Labour. Manuscript. n.d.

Report of Department of Labour Committee on Equal Pay for Equal Work for Men and Women. (M.V. Royce, Chairman). 1954.

Report of Legislative Working Committee on Equal Pay Legislation. (Bernard Wilson, Chairman). 1955.

Equal Pay for Equal Work: The Growth of an Idea in Canada. 1959.

INTERNATIONAL LABOUR AFFAIRS. Equal Remuneration for Work of Equal Value. A study of action required to bring legislation in each jurisdiction in Canada into conformity with ILO convention No. 100 concerning Equal Remuneration. 1970.

THE LABOUR GAZETTE. Declaration of a War Labour Policy by the Dominion Government. August 1918: 616-618.

Employment of Women in Canadian Industries. September 1918: 690-691.

"Equal Pay for Equal Work". September 1942: 996.

LABOUR STANDARDS BRANCH. A Study of Job Evaluation Systems and their Relevance to Equal Wages Enforcement. W.E. Sproule. n.d.

Equal Wages Interpretation and Enforcement Guidelines. 1971.

LEGISLATION BRANCH. Legislation Concerning the Employment of Women - Provincial Laws. 1945.

Fifty Years of Labour Legislation in Canada. Edith Lorentsen and Evelyn Noolner. 1950.

Labour Legislation of the Past Decade. 1961.

WOMEN's BUREAU. Women's Bureau'74. 1975.

A Preliminary Study on the Principle of Equal Remuneration for Work of Equal Value. Louise Langlois-Trudel. 1976.

WOMEN'S BUREAU. Race and Sex Equality in the Workplace: A Challenge and an Opportunity. Proceedings of a Conference sponsored by the Industrial Relations Research Association (Hamilton and District Chapters) in co-operation with the Canadian Industrial Relations Association, 28-29 September 1979, Hamilton, Ontario. Edited by Harish C. Jain and Diane Carroll. 1979.

CANADA. NATIONAL WAR LABOUR BOARD. The Wartime Wages Control Order P.C. 5963 of July 10, 1942. Explanation of the Order. Bulletin No. 3. 1942.

Proceedings of Public Inquiry into Labour Relations and Wage Conditions. Official Reports 1 to 13. 1943.

Report of National War Labour Board Arising Out of its Public Inquiry into Labour Relations and Wage Conditions together with a Minority Report. C.P. McTague, Chairman. 1944.

Decisions of the National War Labour Board. Manuscript. 1947.

CANADA. ROYAL COMMISSION ON INDUSTRIAL RELATIONS. Report of Commission appointed under Order in Council P.C. 670 to enquire into Industrial Relations in Canada together with a Minority Report and Supplementary Report. T.G. Mathess, Chairman. 1919.

CANADA. ROYAL COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN. Report of the Royal Commission on the Status of Women. Florence Bird, Chairman. Ottawa: Information Canada. 1970.

CANADIAN ASSOCIATION OF ADMINISTRATORS OF LABOUR LEGISLATION. Equal Pay in Canada: A Report prepared by the Women's Policy Committee for the 36th Annual Conference of the CAALL 13-15 May 1977, Saskatoon, Saskatchewan. 1977.

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION. Equal Pay for Work of Equal Value: Report of the Task Force on Equal Pay. 1978.

Equal Pay for Male and Female Employees who are Performing Work of Equal Value: Interpretation Guide for Section 11 of the Canadian Human Rights Act. 1979.

Employers Guide: The Canadian Human Rights Act. 1981a.

Methodology and Principles for Applying Section 11 of the Canadian Human Rights Act. 1981b.

Annual Report 1981. 1982.

CHIPLIN, B. and P.J. Sloane. Male-Female Earnings Differences: A Further Analysis. British Journal of Industrial Relations 14(1): 77-81. 1976.

Sex Discrimination in the Labour Market. London: The Macmillan Press. 1976.

COFFEY, Mary Anne, editor. Inequality at Work. A joint Publication of the Social Planning Council of Metropolitan Toronto and the Women's Studies and Alternative Action Departments of the Board of Education for the City of Toronto. 1982.

COLE, Margaret. The Rate for the Job. London: Fabian Publications. 1946.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUEBEC. A travail equivalent, salaire égal, sans discrimination. Cahier no. 3. 1980.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Report on the Application of Equal Pay for Men and Women. 12 Feb. 1978. 1978.

Women and the European Community: Community Action, Comparative National Situations. 1980.

Case 61/81: Report of the Hearing. Commission of the European Communities vs. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. 1981.

COMMUNIST PARTY OF GREAT BRITAIN. Equal Pay: Evidence submitted by the Communist Party to the Royal Commission. London: Communist Party. 1945.

COOK, Gail C.A. editor. Opportunity for Choice: A Goal for Women in Canada. Ottawa: Statistics Canada in association with the C.D. Howe Research Institute. 1976.

DEITCH, Cynthia H. Sex, Inequality and the Labour Market: Earnings Differences Between Men and Women Workers 1959 and 1976. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (Sociology) University of Massachusetts. 1980.

DENTON, Frank T. and Sylvia Ostry. Historical Estimates of the Canadian Labour Force. Ottawa: Dominion Bureau of Statistics. 1967.

DUSSAULT, Ginette and Ruth Rose-Lizée. "Discrimination against Women and Labour Market Segregation: The Case of The Office Workers in Montreal" in Reflections on Canadian Incomes: Selected Papers Presented at the Conference on Canadian Incomes 10-12 May 1979, Winnipeg, Manitoba. Ottawa: Economic Council of Canada. 1979.

EDITORIAL RESEARCH REPORTS. Worklife in the 1980s. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc. 1981.

ELLIG, Bruce R. Pay Inequities: How Many Exist Within Your Organisation. Compensation Review (3rd Quarter): 34-46. 1980.

EMPLOYERS' COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA. A Review of Equal Pay for Work of Equal Value. Vancouver: 1981.

EMPLOYMENT RELATIONS REPORT. Equal Pay for Work of Comparable Value: Special Report. Employment Relations Report 11(17): 1-8. 1980.

EQUAL EMPLOYMENT OPPORTUNITY COMMISSION. Hearings Before the United States Equal Employment Opportunity Commission on Job Segregation and Wage Discrimination. Washington, D.C.: Equal Employment Opportunity Commission. 1980.

EQUAL PAY COALITION. Equal Pay for Work for Work of Equal Value. Toronto: Equal Pay Coalition. 1977.

FERNANDEZ, John P. Racism and Sexism in Corporate Life: Changing Values in American Business. Toronto: D.C. Heath and Company. 1981.

FREEMAN, Richard B. and James L. Medoff. The Impact of the Percentage Organized on Union and Non-union Wages. Review of Economics and Statistics: 561-572. 1981.

GREAT BRITAIN. ROYAL COMMISSION ON LABOUR. Fifth and Final Report, Part I, The Report. London: HMSO. 1894.

Fifth and Final Report, Part II. Secretary's Report on the Work of the Office: Summaries of Evidence (with Index); and Appendices. London: HMSO. 1894.

ROYAL COMMISSION ON THE CIVIL SERVICE. Fourth (Majority) Report. Lord MacDonnell, Chairman. London: HMSO. Cd. 7338. 1914.

MINISTRY OF RECONSTRUCTION. Report of the Machinery of Government Committee. (Viscount Haldane of Cloan, Chairman). London: HMSO. Cd. 9230. 1918.

Report of the Sub-Committee Appointed to Consider the Position After the War of Women Holding Temporary Appointments in Government Departments. Lucy Streatfield, Chairman, London: HMSO. Cmd. 199. 1919a.

Report of the Women's Employment Committee. Major J.N. Hills, Chairman. London: HMSO. Cd. 9239. 1919b.

TREASURY COMMITTEE. Recruitment After War. Final Report of the Committee Appointed by the Lord's Commissioners of His Majesty's Treasury to consider and make Recommendations upon certain Questions with regard to Recruitment for the Civil Service after the War. Viscount Gladstone, Chairman. London. HMSO. Cd 164. 1919c.

WAR CABINET COMMITTEE ON WOMEN IN INDUSTRY. Women in Industry. Report of the War Cabinet Committee on Women in Industry. Sir James Atkin, Chairman. London: HMSO. Cmd. 135. 1919d.

ROYAL COMMISSION ON THE CIVIL SERVICE. Report of the Royal Commission on the Civil Service. 1929-1931. Baron Tomlin, Chairman. London: HMSO. Cmd. 3909. 1931.

ROYAL COMMISSION ON EQUAL PAY. Report of the Royal Commission on Equal Pay 1944-1946. Sir Cyril Asquith, Chairman. London: HMSO. Cmd. 6937. 1944.

GREGORY, R.G. and R.C. Duncan. Segmented Labour Market Theories and the Australian Experience of Equal Pay for Women. Journal of Post Keynesian Economics 3(3): 403-428. 1981.

GRUNE, Joy Ann, editor. Manual of Pay Equity: Raising Wages for Women's Work. Washington, D.C.: Conference on Alternative State and Local Policies. 1980.

GUNDERSON, Morley. The Influence of the Status and Sex Composition of Occupations in the Male-Female Earnings Gap. Industrial and Labour Relations Review 31(2): 217-226. 1978.

The Male-Female Earnings Gap: A Current Assessment. A Report Prepared For The Research Branch of the Ontario Ministry of Labour. 1980.

The Male-Female Earnings Gap in Ontario: A Summary Toronto: Ontario Ministry of Labour. Employment Information Series Number 22. 1982.

GUNDERSON, Morley and Frank Reid. Sex Discrimination in the Canadian Labour Market: Theories, Data and Evidence. A report prepared for the Women's Bureau of Labour Canada. 1981.

HAKIM, Catherine. Occupational Segregation: A Comparative Study of the Degree and Pattern of the Differentiation Between Men and Women's Work in Britain, the United States and other Countries. Department of Employment Research Paper No. 9. London: HMSO. 1979.

HAUSMAN, Leonard J., Orley Ashenfelter, Bayard Rustin, Richard F. Schubert and Donald Slaiman, editors. Equal Rights and Industrial Relations. Industrial Relations Research Association Series. 1977.

HENDERSON, Richard I. and Kitty Lewis Clarke. Job Pay for Job Worth: Designing and Managing an Equitable Job Classification and Pay System. Atlanta: Georgia State University Business Publishing Division. 1981.

HOGLER, Raymond L. Equal Pay, Equal Work, and the United States Supreme Court. Labour Law Journal: 737-744. 1981.

INCOME DATA SERVICES. Equal Pay, Sex Discrimination, Maternity Rights: IDS Handbook Series No. 14. London: Income Data Services Ltd.

INDUSTRIAL RELATIONS COUNSELORS. Job Evaluation and EEO: The Emerging Issues. Papers Presented at the IRC colloquium 14-15 September 1978 in Atlanta, Georgia. New York: Industrial Relations Counselors Inc.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

CONFERENCE OF AMERICAN STATES MEMBERS OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (CAS/ILO).

First Conference, Santiago, Chile. Report on the Conditions of Work of Women. 1936.

Second Conference, Havana, Cuba. Record of Proceedings. 1939a.

Report on the Action Taken to Give Effect in the Resolutions Adopted by the Santiago Conference. 1939b.

Third Conference, Mexico. Record of Proceedings. 1946.

Ninth Conference, Caracas. Provisional Record of Proceedings. 1970.

Eleventh Conference, Medellin. Record of Proceedings. 1979.

INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE (ILC)

Twenty-Sixth Session, Philadelphia. Record of Proceedings. 1944a.

Report III. The Organization of Employment in the Transition from War to Peace. 1944b.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION.

INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE (ILC).

Twenty-Seventh Session, Paris. Report II: The Maintenance of High Levels of Employment during the Period of Industrial Rehabilitation and Reconversion. 1945.

Thirty-First Session, San Francisco. Report VI (a). Wages (a) General Report. 1948a.

Report VI (b)(1). Wages (b) Fair Wages Clauses in Public Contracts. 1948b.

Thirty-Third Session, Geneva. Record of Proceedings 1950a.

Report V (1) and (2). Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value. 1950b.

Thirty-Fourth Session, Geneva. Record of Proceedings. 1951a.

Reports VII (1) and (2). Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value 1951b.

Sixtieth Session, Geneva. Report III (2). Equal Remuneration. Summary of Reports on Unratified Conventions and Recommendations. 1975a.

Report III (Part 4B). Equal Remuneration. General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. 1975b.

Report VIII. Equality of Opportunity and Treatment for Women Workers. 1975c.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO)

The Law and Women's Work: A Contribution to the Study of the Status of Women. Studies and Reports Series I (Employment of Women and Children) No. 4. 1939.

Labour Conditions in War Contracts with Special Reference to Canada, Great Britain and the United States. Studies and Reports Series D (Wages and Hours of Work) No. 23. 1943.

Discrimination in Employment or Occupation on the Basis of Marital Status: International Law Review 85 (3 and 4). 1962.

Conventions and Recommendations Adopted by the Internal Labour Conference 1919-1966. 1966.

Report of the Meeting of Experts on Equality of Remuneration. Document GB 193/9/15. 1974a.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO)

Equal Pay Programmes in Canada and the United States Meeting of Experts on Equality of Remuneration Working Paper No. 2. 1974b.

Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference. 1977.

Final Report of the Working Party on International Standards. Special Issue, Official Bulletin 62 Series A. 1979.

Selected Standards and Policy Statements of Special Interest to Women Workers Adopted under the Auspices of the International Labour Office. 1980.

IZRAELI, Dafna Nundi and Kalman Gaier. Sex and Interoccupational Wage Differences in Israel. Industrial Relations 18(2): 227-232. 1979.

JAIN, Harish C. Women on the Labour Market: Approaches, Policies and Decisions in Pay and Employment Discrimination. Ottawa: Labour Canada. 1979.

JAIN, Harish C. and Peter J. Sloane. Equal Employment Issues: Race and Sex Discrimination in the United States, Canada and Britain. New York: Praeger. 1981.

KAPLAN, Joel H. and Richard E. Lieberman. Comparable Pay: A Management Perspective. EEO Today 7(2): 145-158.

KAPLANSKY, Kalmen. Canada and the International Labour Organization. Ottawa: Labour Canada. 1981.

KILLINGSWORTH, Vivienne. Labour: What's a Job Worth. The Atlantic Monthly February 1981: 10-18.

LEVITIN, Teresa E., Robert P. Quinn and Graham L. Staines. A Woman is 58% of a Man. Psychology Today, March 1973: 89-96.

LINDSAY, Cotton Mather. Equal Pay for Comparable Work: An Economic Analysis of a New Antidiscrimination Doctrine. Occasional Paper, Law and Economic Center University of Miami. Coral Gables: University of Miami. 1980.

LIVERNASH, E. Robert, editor. Comparable Worth: Issues and Alternatives. Washington, D.C.: Equal Employment Advisory Council. 1980.

LLOYD, Cynthia B., editor. Sex, Discrimination, and the Division of Labour. New York: Columbia University Press. 1975.

LLOYD, Cynthia B., Emily S. Andrews and Curtis L. Gilroy, editors. Women in the Labour Market. New York: Columbia University Press. 1979.

LLOYD, Cynthia B. and Beth T. Niemi. The Economics of Sex Differentials. New York: Columbia University Press. 1979.

LONGMORE, Janet. Equal Pay for Work of Equal Value. Kingston: Industrial Relations Centre, Queen's University. 1980.

LUNDY, Katherina L.P. and Barbara D. Warme, editors. Work in the Canadian Context: Continuity Despite Change. Toronto: Butterworths. 1981.

MADDEN, Janice Fanning. The Economics of Sex Discrimination. Toronto: D.C. Heath. 1973.

MANITOBA. DEPARTMENT OF LABOUR. Working Paper on Equal Pay for Work of Equal Value. Winnipeg: Women's Bureau. 1976.

MILKOVICH, George T. The Male-Female pay gap: Need for Re-evaluation. Monthly Labor Review April 1981: 42-43. 1981.

Pay Inequalities and Comparable Worth. 33rd Annual Proceedings Industrial Relations Research Association: 147-154. 1981.

NELSON, Bruce A., Edward M. Opton and Thomas E. Wilson. Wage Discrimination and Title VII in the 1980s: the Case Against "Comparable Worth". Employee Relations Law Journal 6(3): 380-405. 1981.

NEW ZEALAND. MINISTER OF LABOUR. Equal Pay Implementation in New Zealand: Report of a Committee Appointed by the Minister of Labour. Wellington: Government Printer. 1979.

OAXACA, Ronald L. Male-Female Wage Differentials in Urban Labour Markets. A Dissertation Presented for the degree of Doctor of Philosophy (Economics), Princeton University. 1971.

The Persistence of Male-Female Earnings Differentials in Thomas Juster (editor), The Distribution of Economic Well-Being, Volume 41 of Studies on Income and Wealth. Cambridge, Mass.: Ballinger. 1977.

ONTARIO. MINISTRY OF LABOUR.

Equal Pay for Work of Equal Value: A Discussion Paper. Toronto: Ministry of Labour. 1976.

ONTARIO. MINISTRY OF LABOUR.

Equal Pay for Work of Equal Value: A Selected Bibliography. Bibliography Series No. 3. 1976.

Issues and Options: Equal Pay/Equal Opportunity. Papers presented at the Equal Pay/Equal Opportunity Conference sponsored by the Ontario Ministry of Labour, 16-17 January 1978, Toronto, Ontario.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

Equal Opportunities for Women: Report of the Working Party on the Role of Women in the Economy. 1979.

Women and Employment: Policies for Equal Opportunities. 1980.

ORNSTEIN, Michael, D. Accounting for Gender Differentials in Canada: Analysis of a 1981 Survey. Ottawa: Labour Canada. 1981.

Gender Wage Differentials in Canada: A Review of Previous Research and Theoretical Frameworks. Ottawa: Labour Canada. 1982.

OSTRY, Sylvia. The Female Worker in Canada. Ottawa: Dominion Bureau of Statistics. 1968.

T.T. PATERSON ASSOCIATES. DBM: the Decision Band Method of Pay Determination. Vancouver: T.T. Paterson Associates. 1981.

PETTMANN, Barrie editor. Equal Pay for Women: Progress and Problems in Seven Countries. Brantford: MCB Books in association with the International Institute of Social Economics. 1975.

PETTMANN, Barrie O. and John Fyfe. Equal Pay and Low Pay. International Journal of Social Economics 1(3): 268-279. 1974.

PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA. Equal Pay for Work of Equal Value: Policy Paper No. 15. PSAC Annual General Meeting, 1979.

RAMKHALAWANSINGH, Ceta, editor. (Un)equal pay: Canadian and International Perspectives. Resources for Feminist Research Special Publication 7. Toronto: Canadian Newsletter of Research on Women. 1980.

Equal Pay: Criteria for Determining Wage Levels. M.A. Thesis, Department of Educational Theory, University of Toronto. 1980.

RATNER, Ronnie Steinberg, editor. Equal Employment Policy for Women: Strategies for Implementation in the United States, Canada and Western Europe. Philadelphia: Temple University Press. 1980.

ROSS, Heather L. and Isabel V. Sawhill. Time of Transition: the Growth of Families Headed by Women. Washington, D.C.: The Urban Institute. 1975.

SHAEFFER, Ruth Gilbert and Edith F. Lynton. Corporate Experiences in Improving Women's Job Opportunities. Report No. 755. New York: The Conference Board. 1979.

SHAEFFER, Ruth Gilbert. Nondiscrimination in Employment and Beyond. Report No. 782. New York: The Conference Board. 1980.

SLOANE, Peter J. editor. Women and Low Pay. London: the Macmillan Press. 1980.

SMITH, Ralph E. editor. The Subtle Revolution: Women at Work. Washington, D.C.: The Urban Institute. 1979.

SMITH, Sharon P. Equal Pay in the Public Sector: Fact or Fantasy. Research Report Series No. 122, Industrial Relation Section, Department of Economics, Princeton University. 1977.

SNELL, M.W.P., Glucklich and M. Povall. Equal Pay and Opportunities: A Study of the Implementation and Effects of the Equal Pay and Sex Discrimination Acts in 26 Organizations. Department of Employment Research Paper No. 20. London: HMSO. 1981.

STENCEL, Sandra. Equal Pay Fight. Editorial Research Reports 1(11): 211-227. 1981.

STEVENS, Eleanor V. Some Developments in National Equal Wage and Employment Policy for Women with Emphasis on the Years 1962-1966. Ph.D. Thesis, Business Administration, University of Illinois. 1967.

STEVENSON, Mary Hutt. Determinants of Low Wages for Women Workers. A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (Economics), University of Michigan. 1974.

STEWART, Bryce M. Wage and Manpower Controls in Canada. American Management Association Personnel Management Series Number 59. 1942.

STROMBERG, Ann H. and Shirley Harkess, editors. Women Working: Theories and Facts in Perspective. Palo Alto, California: Mayfield Publishing Company. 1978.

STUS, Connie. A Study of Wage Discrimination and a Review of the Literature. 1976.

SUSKIN, Harold, editors. Job Evaluation and Pay Administration in the Public Sector. Chicago: International Personnel Management Association. 1977.

TIRRELL, A.S. Studies on Job Classification and Job Evaluation Systems. Ottawa: Labour Canada. 1973.

THOMSEN, David J. Eliminating Pay Discrimination Caused by Job Evaluation. Personnel (September-October): 11-22. 1978.

Non-Discriminatory Pay: A Report and Collection of Articles Prepared for the Pay Equity Conference. Pacific Palisades, California: Compensation Institute. 1979.

TREIMAN, Donald J. and Heidi I. Hartmann, editors. Women, Work, and Wages: Equal Pay for Jobs of Equal Value. Washington, D.C.: National Academy Press. 1981.

TREIMAN, Donald J. Job Evaluation: an Analytic Review. Washington, D.C.: National Academy of Science. 1979.

TREIMAN, D.J. and K. Terrell. Women, Work, and Wages: Trends in the Female Occupational Structure since 1940, in K. Land and S. Spilermen, editors Social Indicator Models. New York: Russell Sage. 1975.

UNITED KINGDOM DEPARTMENT OF EMPLOYMENT. Women and Work: Overseas Practice. Department of Employment Manpower Paper No. 12. London: HMSO. 1975.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. Equal Pay for Equal Work. New York: United Nations E/CN 6/341/Rev. 1. 1960.

UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOUR. A Preview as to Women Workers in Transition from War to Peace. Women's Bureau Special Bulletin No. 18. 1944.

Minimum Wage and the Woman Worker. Women's Bureau Pamphlet 8. 1960.

WALLACE, Phyllis A. editor. Equal Employment Opportunity and the AT and T Case. Cambridge, Massachussetts: the MIT Press. 1976.

WALMSLEY, P.Y. and M. Ohtsu. Wage Discrimination Against Women: An Assessment of the Use of Job Evaluation in the Measurement of Sex-Based Wage Discrimination. 1976.

WALMSLEY, P.Y., M. Ohtsu and Anil Verma. Measuring Wage Discrimination Against Women under the Provisions of "Work of Equal Value". 1976.

WEBB, Mrs. Sidney. The Wages of Men and Women: Should They Be Equal? London: The Fabian Society. 1919.

WEST, Edwin G. and Michael McKee. Minimum Wages: The New Issues in Theory, Evidence, Policy and Politics. A Study Prepared for the Economic Council of Canada and the Institute for Research on Public Policy. Ottawa: Supply and Services Canada. 1980.

WOODS, Gordon and Co. Pay Discrimination and the Decision Band Method: an Approach to Eliminating Discrimination in the Job Evaluation Process. n.d.

APPENDIX A: THE PRINCIPLE OF EQUAL REMUNERATION FOR WORK OF EQUAL VALUE AND THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION.

1. CONSTITUTION

   (a) 1919 Party XIII of Versailles Peace Treaty

   (b) 1919 Preliminary Peace Conference Convention

   (c) 1946 Instrument of Amendment

2. CONVENTIONS AND RECOMMENDATIONS

3. DECLARATIONS

4. RESOLUTIONS OF THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE

5. RESOLUTIONS OF THE CONFERENCES OF AMERICAN STATES MEMBERS OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

1. CONSTITUTION

(a) A Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany signed at Versailles, 28 June 1919. Part XIII, Section II, Article 427.

The High Contracting Parties, recognizing that the well-being, physical, moral and intellectual of industrial wage-earners is of supreme international importance, have framed, in order to further this great end, the permanent machinery provided for in Section I and associated with that of the League of Nations.

They recognize that differences of climate, habits and customs, of economic opportunity and industrial tradition, make strict uniformity in the conditions of labour difficult of immediate attainment. But, holding as they do, that labour should not be regarded merely as an article of commerce, they think that there are methods and principles for regulating labour conditions which all industrial communities should endeavour to apply, so far as their special circumstances will permit.

Among these methods and principles, the following seem to the High Contracting Parties to be of special and urgent importance:

First. - The guiding principle above enunciated that labour should not be regarded merely as a commodity or article of commerce.

Second. - The right of association for all lawful purposes by the employed as well as by the employers.

Third. - The payment to the employed of a wage adequate to maintain a reasonable standard of life as this is understood in their time and country.

Fourth. - The adoption of an eight hour day or a forty-eight hour week as the standard to be aimed at where it has not already been attained.

Fifth. - The adoption of a weekly rest of at least twenty-four hours, which should include Sunday wherever practicable.

Sixth. - The abolition of child labour and the imposition of such limitations on the labour of young persons as shall permit the continuation of their education and assure their proper physical development.

Seventh. - The principle that men and women should receive equal remuneration for work of equal value.

Eighth. - The standard set by law in each country with respect to the conditions of labour should have due regard to the equitable economic treatment of all workers lawfully resident therein.

Ninth. - Each State should make provision for a system of inspection in which women should take part, in order to ensure the enforcement of the laws and regulations for the protection of the employed.

Without claiming that these methods and principles are either complete or final the High Contracting Parties are of the opinion that they are well fitted to guide the policy of the League of Nations; and that, if adopted by the industrial communities who are members of the League, and safeguarded in practice by an adequate system of such inspection, they will confer lasting benefits upon the wage-earners of the world.

(b) A Convention Creating a Permanent Organization for the Promotion of the International Regulation of Labour Conditions (submitted by the Commission on International Labour Legislation and adopted by the Preliminary Peace Conference) used the same text as Article 427 (above) of the Versailles Treaty renumbering the Articles 1 to 41.

(c) Article 41 was nullified by the Instrument of Amendment of 1946 which placed the principle of equal remuneration for work of equal value in the Preamble to the Constitution.

> Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice;
>
> And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required: as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment,

the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the old, interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value, recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures.

2. CONVENTIONS AND RECOMMENDATIONS

(a)	1928	R.30	The Minimum Wage-Fixing Machinery Recommendation.
(b)	1944	R.71	Employment (Transition from War to Peace) Recommendation (General Principle IX, Article 37.1).
(c)	1945	R.74	Social Policy in Dependent Territories (Supplement and Provisions) Recommendation Article 2.2).
(d)	1947	C.82	The Social Policy (Dependent Non-Metropolitan Territories) Convention (Article 18.1.i).
(e)	1951	C.100	The Equal Remuneration Convention.
(f)	1951	R.90	The Equal Remuneration Recommendation.
(g)	1958	R.110	The Plantations Recommendation (Article 27).
(h)	1958	R.111	The Discrimination (Employment and Occupation) Recommendation (Article 2.b.v).
(i)	1962	C.117	(Basic Aims and Standards) Convention Social Policy (Article 14.1.i) (revision of C.82).

Canada has ratified the following Conventions:

C.26 Minimum Wage-Fixing Machinery on 25 April, 1935.

C.111 Discrimination in Respect of Employment and Occupation on 26 November, 1964.

C.100 Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value on 16 November, 1972.

3. DECLARATIONS

1975 Declaration on Equality of Opportunity and Treatment for Women Workers.

4. RESOLUTIONS OF THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE

(a) 1937 Twenty-third Session, Geneva.

Resolution 7: Resolution Concerning Women Workers.

(b) 1941 Special Session, New York.

Resolution 43: Resolution Concerning Sex Differentials in Wage Standards.

(c) 1947 Thirtieth Session, Geneva.

Resolution 17: Resolution Concerning Women's Work.

(d) 1948 Thirty-First Session, San Francisco.

Resolution 12: Resolution Concerning Equal Remuneration for Work of Equal Value.

(e) 1964 Forty-Eighth Session, Geneva.

Resolution 12: Resolution Concerning Women Workers in a Changing World.

(f) 1972 Fifty-Seventh Session, Geneva.

Resolution V: Resolution Concerning Women Workers.

(g) 1975 Sixtieth Session, Geneva.

Resolution VIII: Resolution Concerning a Plan of Action with a View to Promoting Equality of Opportunity and Treatment of Women Workers.

Resolution IX: Resolution Concerning Equal Status and Equal Opportunity for Women and Men in Occupation and Employment.

5. RESOLUTIONS OF THE CONFERENCES OF AMERICAN STATES MEMBERS OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

(a) 1936 First Conference, Santiago de Chile.

Resolution 2: Resolutions Concerning the Conditions of Work of Women: No. 1 Wages.

5. **RESOLUTIONS OF THE CONFERENCES OF AMERICAN STATES MEMBERS OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION** (cont'd)

(b) 1939 Second Conference, Havana.

Resolution on Conditions of Work of Women: Protection of Women's Wages.

Resolutions Nos. 20-22: Application of the Principle of Equal Wages for Equal Work.

(c) 1946 Third Conference, Mexico City.

Resolution 12: Concerning Equal Pay for Equal Work.

Resolution 26: Concerning Discrimination.

(d) 1980 Ninth Conference, Caracas.

Resolution Concerning Remuneration.

(e) 1979 Eleventh Conference, Medellin.
Resolution Concerning Conditions of Work, Vocational Training and Employment of Women.

APPENDIX B: ILO RECOMMENDATION NO. 90, RECOMMENDATION CONCERNING EQUAL REMUNERATION FOR MEN AND WOMEN WORKERS FOR WORK OF EQUAL VALUE

The General Confererence of the International Labour Organization,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-fourth Session on 6 June 1985, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value, which is the seventh item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of a Recommendation, supplementing the Equal Remuneration Convention, 1951,

adopts, this twenty-ninth day of June of the year one thousand nine hundred and fifty one, the following Recommendation, which may be cited as the Equal Remuneration Recommendation, 1951:

Whereas the Equal Remuneration Convention, 1951, lays down certain general principles concerning equal remuneration for men and women workers for work of equal value;

Whereas the Convention provides that the application of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value shall be promoted or ensured by means appropriate to the methods in operation for determining rates of remuneration in the countries concerned;

Whereas it is desirable to indicate certain procedures for the progressive application of the principles laid down in the Convention;

Whereas it is at the same time desirable that all Members should, in applying these principles, have regard to methods of application which have been found satisfactory in certain countries;

The Conference recommends that each Member should, subject to the provisions of Article 2 of the Convention, apply the following provisions and report to the International Labour Office as requested by the Governing Body concerning the measures taken to give effect thereto:

1. Appropriate action should be taken, after consultation with the workers' organizations concerned or, where such organizations do not exist, with the workers concerned --

(a) to ensure the application of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value to all employees of central government departments or agencies; and

(b) to encourage the application of the principle to employees of state, provincial or local government departments or agencies, where these have jurisdiction over rates of remuneration.

2. Appropriate action should be taken, after consultation with the employers' and workers' organizations concerned, to ensure, as rapidly as practicable, the application of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value in all occupations, other than those mentioned in Paragraph 1, in which rates of remuneration are subject to statutory regulation or public control, particularly as regards --

(a) the establishment of minimum or other wage rates in industries and services where such rates are determined under public authority;

(b) industries and undertakings operated under the public ownership or control; and

(c) where appropriate, work executed under the terms of public contracts.

3. (1) Where appropriate in the light of the methods in operation for the determination of rates of remuneration, provision should be made by legal enactment for the general application of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value.

(2) The competent public authority should take all necessary and appropriate measures to ensure that employers and workers are fully informed as to such legal requirements and, where appropriate, advised on their application.

4. When, after consultation with the organizations of workers and employers concerned, where such exist, it is not deemed feasible to implement immediately the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value, in respect of employment covered by Paragraph 1, 2 or 3, appropriate provision should be made or caused to be made, as soon as possible, for its progressive application, by such measures as --

(a) decreasing the differentials between rates of remuneration for men and rates of remuneration for women for work of equal value;

(b) where a system of increments is in force, providing equal increments for men and women workers performing work of equal value.

5. Where appropriate for the purpose of facilitating the determination of rates or remuneration in accordance with the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value, each Member should, in agreement with the employers' and workers' organizations concerned, establish or encourage the establishment of methods for objective appraisal of the work to be performed, whether by job analysis or by other procedures, with a view to providing a classification of jobs without regard to sex; such methods should be applied in accordance with the provisions of Article 2 of the Convention.

6. In order to facilitate the application of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value, appropriate action should be taken, where necessary, to raise the productive efficiency of women workers by such measures as --

(a) ensuring that workers of both sexes have equal or equivalent facilities for vocational guidance or employment counselling, for vocational training and for placement;

(b) taking appropriate measures to encourage women to use facilities for vocational guidance or employment counselling, for vocational training and for placement;

(c) providing welfare and social services which meet the needs of women workers, particularly those with family responsibilities, and financing such services from general public funds or from social security or industrial welfare funds financed by payments made in respect of workers without regard to sex; and

(d) promoting equality of men and women workers as regards access to occupations and posts without prejudice to the provisions of international regulations and of national laws and regulatons concerning the protection of the health and welfare of women.

7. Every effort should be made to promote public understanding of the grounds on which it is considered that the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value should be implemented.

8. Such investigation as may be desirable to promote the application of the principle should be undertaken.

APPENDIX C: INITIAL FEMALE MINIMUM WAGE LEGISLATION IN CANADA

1918	Manitoba	:	The Minimum Wage Act, S.M. 1918, c.38.
1918	British Columbia	:	Minimum Wage Act, S.B.C. 1918, c.56.
1919	Saskatchewan	:	The Minimum Wage Act, S.S. 1918-1919, c.84.
1919	Quebec	:	The Women's Minimum Wage Act, S.Q. 1919, c.11.
1920	Nova Scotia	:	Minimum Wage for Women Act, S.N.S., c.11. (1924, c.57: 1931, c.57).
1920	Ontario	:	The Minimum Wage Act, S.O. 1920, c.87.
1922	Alberta	:	The Minimum Wage Act, S.A. 1922, c.81. (The Factories Act, S.A. 1917, c.20, s.26a).*
1930	New Brunswick	:	The Minimum Wage Act, S.N.B. 1930, c.11.
1947	Newfoundland	:	The Minimum Wage Act, R.S.N. 1952, c.260.

* The Factories Act of 1917 contained a minimum wage provision for all women and young persons.

APPENDIX D: INITIAL EQUAL PAY LEGISLATION IN CANADA

1951	Ontario	:	The Female Employees Fair Remuneration Act, S.O. 1951, c.26.
1952	Saskatchewan	:	The Equal Pay Act, S.S. 1952, c.104.
1953	British Columbia:		Equal Pay Act, S.B.C. 1953 (2nd Sess.), c.6.
1956	Manitoba	:	The Equal Pay Act, S.M. 1956, c.18
1956	Canada:	:	Female Employees Equal Pay Act, S.C. 1956, c.38.
1956	Nova Scotia	:	Equal Pay Act, S.N.S. 1956, c.5.
1957	Alberta	:	An Act to amend the Alberta Labour Act, S.A. 1957, c.38.
1959	Prince Edward Island	:	The Equal Pay Act, S.P.E.I., 1959, c.11.
1961	New Brunswick	:	Female Employees Fair Remuneration Act, S.N.B. 1960-61, c.7.
1964	Quebec	:	Employment Discrimination Act, S.Q. 1964, c.46.
1966	Northwest Territories	:	Fair Practices Ordinance, 1966 (2nd).
1969	Newfoundland	:	The Newfoundland Human Rights Code, R.S.N. 1970, c.262.
1973	Yukon Territory	:	An Ordinance to amend the Labour Standards Ordinance, 1973 (1st), c.13.

APPENDIX E: EQUAL WAGES GUIDELINES: CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT

Registration
SI/78-155 27 September, 1978

CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT

Equal Wages Guidelines

The Canadian Human Rights Commission, pursuant to subsections 11(3) and 22(2) of the Canadian Human Rights Act, is hereby pleased to issue guidelines as set out in the Schedule hereto respecting the application of section 11 of the Canadian Human Rights Act and prescribing factors justifying different wages for equal work.

Dated at Ottawa, this 18th day of September, 1978.

GUIDELINES OF THE CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION RESPECTING THE APPLICATION OF SECTION 11 OF THE CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT AND PRESCRIBING FACTORS JUSTIFYING DIFFERENT WAGES FOR EQUAL WORK

Short Title

1. These Guidelines may be cited as the Equal Wages Guidelines.

Interpretation

2. In these Guidelines, "Act" means the Canadian Human Rights Act.

Guidelines

3. Subsections 11(1) and (2) of the Act apply in any case in such a manner that in assessing the value of work performed by employees employed in the same establishment to determine if they are performing work of equal value,

(a) the skill required in the performance of the work of any employee shall be considered to include any type of intellectual or physical skills required in the performance of that work that has been acquired by the employee through

experience, training, education or natural ability, and the nature and extent of such skills of employees employed in the same establishment shall be compared without taking into consideration the means by which such skills were acquired by the employees;

(b) the effort required in the performance of the work of an employee shall be considered to include any intellectual or physical effort normally required in the performance of that work, and in comparing such efforts exerted by employees employed in the same establishment.

(i) such efforts may be found to be of equal value whether such efforts were exerted by the same or different means, and

(ii) the assessment of the effort required in the performance of the work of an employee shall not normally be affected by the occasional or sporadic performance by that employee of a task that requires additional effort;

(c) the responsibility required in the performance of the work of an employee shall be assessed by determining the extent to which the employer relies on the employee to perform the work having regard to the importance of the duties of the employee and the accountability of the employee to the employer for machines, finances and any other resources and for the work of other employees; and

(d) the conditions under which the work of an employee is performed shall be considered to include noise, heat, cold, isolation, physical danger, conditions hazardous to health, mental stress and any other conditions produced by the physical or psychological work environment, but shall not be considered to include a requirement to work overtime or on shifts where a premium is paid to the employee for such overtime or shift work.

4. (1) Subject to subsection (2), for the purposes of subsection 11(3) of the Act, the factors prescribed to be reasonable factors justifying differences in the wages paid to male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value are the following, namely,

(a) different performance ratings, where these are given to the employees by means of a formal system of performance appraisal that has been brought to the attention of the employees;

(b) seniority, where a wage and salary administration scheme applies to the employees and provides that they receive periodic pay increased based on their length of service with the employer;

(c) red circling, where the position of an employee is re-evaluated and as a result is down-graded, and the wages of that employee are temporarily fixed, or the increases in the wages of that employee are curtailed, until the wages appropriate to the down-graded position are equivalent to or better than the wages of that employee;

(d) a rehabilitation assignment where an employer pays to an employee wages that are higher than justified by the value of the work performed by that employee while that employee recuperates from an injury or illness of limited duration;

(e) a demotion pay procedure, where the employer reassigns an employee to a position at a lower level because of

(i) the unsatisfactory work performance of the employee caused by

(A) the deterioration in the ability of the employee to perform the work,

(B) the increasing complexity of the job, or

(C) the impaired health or partial disability of the employee or other cause beyond the control of the employee, or

(ii) an internal labour force surplus that necessitates the reassignment of the employee to a position at a lower level,

and the employer continues to pay to the employee the same wages that he would have paid if he had not reassigned the employee to a position at a lower level;

(f) a procedure of phased-in wage reductions, where the wages of an employee are gradually reduced for any of the reasons set out in subparagraph (e)(I); and

(g) a temporary training position, where for the purposes of an employee development program that is equally available to male and female employees and leads to the career advancement of the employees who take part in that program, an employee is temporarily assigned to a position but receives wages at a different level than an employee who works in such a position on a permanent basis.

(2) The factors set out in subsection (1) are prescribed to be reasonable factors justifying differences in wages if they are applied consistently and equitably in calculating and paying the wages of all male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

Registration
SI/78-155 13 January, 1982

CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT

Equal Wages Guidelines, amendment

The Canadian Human Rights Commission, pursuant to subsections 11(3) and 22(2) of the Canadian Human Rights Act, is hereby pleased to amend the Equal Wages Guidelines issued by the Canadian Human Rights Commission on September 18, 1978*, in accordance with the schedule hereto.

Dated at Ottawa, this 14th day of December, 1981.

SCHEDULE

1. Subsection 4(1) of the Equal Wages Guidelines is amended by deleting the word "and" at the end of paragraph (f) thereof and by adding thereto the following paragraphs:

"(h) the existence of an internal labour shortage in a particular job classification, where the employer is able to show that the wages paid to a group of employees in that classification are higher than

(i) the wages paid to a group of employees in that job classification that has filed a complaint under subsection 32(1) of the Act with respect to the payment of the higher wages, and

(ii) the wages paid to a group of employees in that job classification of the same sex as the group in respect of which the higher wages are paid; and

(i) a change in the work performed by a group of employees in a particular job classification that results in positions being reclassified at a lower level and the employer continuing to pay the group the same wages that he would have paid if positions had not been reclassified, where the employer is able to show that

(i) no person who is employed to perform the work of an employee in that group is paid wages equivalent to or better than wages paid to an employee in that group prior to the change, and

(ii) the group is paid wages that are higher than

(A) the wages paid to a group of employees in that job classification that has filed a complaint under subsection 32(1) of the Act with respect to the payment of the higher wages, and

(B) the wages paid to a group of employees in that job classification of the same sex as the group in respect of which the higher wages are paid."

EXPLANATORY NOTE

(This note is not part of the Guidelines, but is intended only for information purposes.)

This amendment adds two factors to the reasonable factors justifying differences in the wages paid to male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

Bureau de la main-d'oeuvre féminine
Série A : L'égalité en milieu de travail
N° 5 La discrimination en matière de rémunération et la main-d'oeuvre féminine : vers l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale au Canada

Préparé pour le
Bureau de la main-d'oeuvre féminine
Travail Canada
Par :
Lindsay Niemann, Ph.D
Ottawa (Ontario)

Nota : Les opinions émises par l'auteur ne reflètent pas nécessairement les vues de Travail Canada.

Publié sous l'autorité du ministre du Travail,
Gouvernement du Canada
L24-1058/83F

No de catalogue
de Travail Canada

Also available in English under the title

Wage Discrimination and Women Workers:
The Move Towards Equal Pay for Work of
Equal Value in Canada

Pour obtenir d'autres exemplaires du rapport,
veuillez communiquer avec le

Centre de distribution des publications
Travail Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0J2
(819) 994-0543

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984

Nº de cat. L 39-21/5-1984F

ISBN 0-662-92467-3

Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
INTRODUCTION		**1**
1	**L'ÉGALITÉ DE LA RÉMUNÉRATION POUR UN TRAVAIL DE VALEUR ÉGALE : LA NORME INTERNATIONALE DU TRAVAIL ET LE CANADA**	**4**
Introduction		
1.1	L'Organisation internationale du travail (OIT) et l'historique du principe d'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale	5
1.1.1	Le programme de l'OIT à l'égard de l'emploi des femmes	6
1.1.2	Les conférences des États américains membres de l'OIT	7
1.1.3	Le passage de la guerre à la paix	9
1.2	L'élaboration de la Convention n° 100 : l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale	12
1.2.1	Les modalités d'élaboration de normes internationales de travail suivies par l'OIT	14
1.2.2	Les dispositions de la Convention sur l'égalité de la rémunération	15
1.2.3	L'adoption de la Convention n° 100 et de la Recommandation n° 90	17
1.3	Le Canada et la ratification de la Convention n° 100	19
1.3.1	Les comités fédéraux sur l'égalité de la rémunération	20
1.3.2	Le processus de ratification	22
1.4	Les obligations internationales du Canada	25
1.4.1	L'obligation de rendre compte des progrès réalisés en vertu de la Convention n° 100	26
1.4.2	Le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	28

PAGE

1.4.3 La convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes 29

1.4.4 La convention n° 100 : une norme internationale de travail de catégorie 1 30

Conclusion 32

2. L'ÉLABORATION DE LA LÉGISLATION RELATIVE AU SALAIRE DES TRAVAILLEUSES AU CANADA 34

Introduction 34

2.1 La phase du salaire minimum : de 1917 à 1935 36

2.2 Le salaire des femmes pendant la Seconde Guerre mondiale 41

2.2.1 Les travailleurs parties à des contrats avec les gouvernements 42

2.2.2 " Les aides moins expérimentés " 43

2.2.3 L'enquête sur les conditions de la rémunération 44

2.3 La phase salaire égal/non-discrimination : de 1951 à 1969 47

2.3.1 La législation au cours des années 1950 48

2.3.2 La législation des années 1960 50

2.4 La phase travail de valeur égale/droits de la personne : de 1970 à 1977 52

Conclusion 55

3. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRAVAIL DE VALEUR ÉGALE DANS LA LÉGISLATION FÉDÉRALE CANADIENNE 61

Introduction 61

3.1 L'application des dispositions de la législation fédérale sur l'égalité des salaires 63

3.1.1 L'application du principe du travail de valeur égale par la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) 65

PAGE

3.1.2 Les ordonnances sur l'égalité de la rémunération 68

3.1.3 L'analyse d'un cas relatif au travail de valeur égale 69

3.1.4 Le rôle de Travail Canada dans l'application des dispositions sur le travail de valeur égale 71

3.2 Les questions importantes 72

3.2.1 Les arguments traditionnels invoqués contre la mise en application du principe du travail de valeur égale 74

a) L'évaluation des emplois 75

b) Les facteurs du marché du travail 76

c) La réglementation gouvernementale 78

3.2.2 La nouvelle opposition au principe du travail de valeur égale 79

a) Les associations d'employeurs 80

b) Les attitudes des gouvernements 81

c) Les activités des syndicats 83

Conclusion 84

4. LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS SUR L'ÉGALITÉ DE LA RÉMUNÉRATION 86

Introduction 86

4.1 L'information et l'éducation du public 89

4.2 Les procédures à suivre pour se conformer à la loi 90

4.3 La mise en application des lois et l'inspection 91

4.4 La surveillance des progrès réalisés pour parvenir à l'égalité de la rémunération entre les femmes et les hommes 92

4.5 Le secteur public en tant que chef de file 93

Conclusion 95

PAGE

BIBLIOGRAPHIE 97

ANNEXE A : L'Organisation internationale du travail et le principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale 113

ANNEXE B : La Recommandation n° 90 sur l'égalité de la rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale 119

ANNEXE C : La législation initiale sur le salaire minimum des femmes au Canada 123

ANNEXE D : La législation initiale sur l'égalité de salaire au Canada 124

ANNEXE E : Les ordonnances sur l'égalité de la rémunération : Loi canadienne sur les droits de la personne 125

INTRODUCTION

Le présent exposé entend brosser un tableau de l'évolution des politiques fédérales au chapitre du " salaire égal " et du " travail de valeur égale " au Canada. Nous évaluerons aussi la mesure dans laquelle le gouvernement canadien s'est engagé à assurer aux travailleuses une rémunération équitable en échange de leur contribution au produit national brut.

Il importe de définir, dès le début, la terminologie utilisée tout au long de cet exposé. Les mots " salaire égal " recouvrent l'expression " à travail égal, salaire égal ". C'est l'interprétation la plus étroite possible du principe de l'égalité de la rémunération pour un travail d'égale valeur. Cela signifie, en fait, qu'une femme a droit au même salaire qu'un homme dans la mesure où elle accomplit exactement le même travail. L'expression " travail de valeur égale " constitue par contre l'interprétation la plus large du même principe. En vertu d'une politique de salaire égal pour un travail d'égale valeur, les femmes doivent recevoir le même salaire que les hommes lorsque leur travail se révèle être de valeur égale à celui des hommes. Il est inutile qu'elles fassent le même travail pour qu'on le considère d'égale valeur à celui effectué par les hommes, mais il faut, en revanche, prouver que les travaux sont égaux sur le plan des compétences, de l'effort, des responsabilités et des conditions de travail conjugués qu'ils supposent. La distinction est importante. Les politiques d'égalité de salaire en aucune façon contribue à réduire les écarts de salaires entre les travailleurs et les travailleuses. Parce que les politiques sur l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale, permettent de faire des comparaisons entre des emplois dissemblables, la faible rémunération des femmes pourraient augmenter.

Depuis la Première Guerre mondiale, le salaire des femmes a été sujet à controverse et l'on ne voit guère le jour où le problème sera résolu. Des prévisions récentes indiquent que les effectifs du gouvernement fédéral continueront d'augmenter au cours des années 1980, et que le taux de participation des femmes se situera à 75 p. 100 avant la fin du siècle. Les conséquences sociales et économiques d'une telle augmentation de la participation des femmes sont multiples. Le taux de rémunération inférieur des femmes est un problème auquel il faudra faire face et qu'il faudra régler.

Du point de vue économique, l'utilisation maximale des effectifs disponibles sera indispensable au maintien de la capacité de production du pays. Sous-utiliser la main-d'oeuvre féminine et persister à la considérer comme une main-d'oeuvre de réserve, ne peut que se révéler improductif à long terme.

Du point de vue social, les changements qui se sont produits dans la structure familiale font que les femmes chefs de famille monoparentale sont plus nombreuses. Si les seuls emplois que ces femmes " soutiens de famille " peuvent obtenir les cantonnent dans des ghettos professionnels, dans des emplois mal payés et sans prestige, il faudra que les gouvernements accordent beaucoup plus d'importance aux programmes de stabilisation du revenu.

De fait, le rôle de l'État et son influence sur l'élaboration des politiques salariales du secteur public seront décisifs pour surmonter le problème que pose la sous- rémunération des femmes. Les rapports des sociologues, comme ceux des organisations internationales, soulignent l'importance des mesures prises par les gouvernements pour corriger les inégalités de salaire à l'intérieur de leur propre structure, préambule nécessaire pour que s'effectue un changement à l'échelle de la société. Tout au

long du présent exposé, nous nous efforçons d'examiner l'engagement du gouvernement au chapitre de la mise en application de politiques salariales équitables pour les travailleuses.

L'exposé se divise en quatre parties.

. Dans la première partie, nous examinons l'établissement du principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale, d'abord au sein de l'Organisation internationale du travail, ensuite dans le contexte de la compétence fédérale dans les questions de travail au Canada.

. La deuxième partie traite de l'élaboration des politiques et des lois touchant les salaires des travailleuses canadiennes, pour la période allant de 1917, date de la première déclaration gouvernementale sur l'égalité des salaires, à 1977, date de promulgation de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

. La troisième partie traite de l'application des dispositions de la Loi canadienne sur les droits de la personne sur le principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale, et s'attarde sur certaines des préoccupations exprimées par ceux qui s'opposent à ce principe.

. La dernière partie contient des propositions, fondées à la fois sur un examen historique et sur une analyse de la mise en oeuvre des politiques, visant à améliorer leur application et, finalement, à donner plus d'impact aux dispositions des lois fédérales sur l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale.

1. L'ÉGALITÉ DE LA RÉMUNÉRATION POUR UN TRAVAIL DE VALEUR ÉGALE : LA NORME INTERNATIONALE DU TRAVAIL ET LE CANADA

Introduction

Le principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale n'est pas né d'hier. Il a fait partie des objectifs fondamentaux de l'Organisation internationale du travail depuis sa fondation en 1919. Mais il a fallu environ trente ans pour qu'une norme internationale du travail concrétise le concept. Et puis, trente années de plus se sont écoulées depuis l'adoption de la Convention n° 100, Convention sur l'égalité de la rémunération, et de la Recommandation n° 90 qui l'accompagne, par la Conférence internationale du travail en 1951. Le temps est peut-être venu d'étudier avec plus de soin l'histoire de ce concept, de son intégration au droit international et de l'attitude des gouvernements canadiens envers sa mise en application.

Voilà ce que nous nous proposons de faire dans ce chapitre. Les deux premières parties traitent de l'établissement de ce principe au sein de l'Organisation internationale du travail. Dans la troisième, nous examinons les moyens qui ont conduit à la ratification de la Convention n° 100 par le Canada. Enfin, la dernière partie expose les obligations du Canada quant à l'égalité de la rémunération pour un travail d'égale valeur, en vertu d'un certain nombre d'instruments internationaux.

Nous nous contentons d'évaluer dans quelle mesure la ratification d'une norme internationale du travail a eu un effet sur le bien-être des Canadiennes qu'elle était censée protéger.

Comme Kaplansky (1980:103) l'a récemment fait remarquer :

> ... Ceux qui prétendent que les normes canadiennes sont aussi bonnes que celles de l'OIT exagèrent manifestement. Le Canada a beaucoup à apprendre des normes de l'OIT et leur application ici pourrait en de nombreux cas améliorer la sécurité au travail, les relations employés-employeur, ainsi que les conditions de travail et les conditions sociales en générale.

1.1 L'organisation internationale du travail (OIT) et l'historique du principe d'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale

Depuis sa fondation en 1919, il est impossible de dissocier l'Organisation internationale du travail de l'idée que les femmes devraient recevoir une rétribution égale à celle des hommes quand leur travail est de valeur égale. Le document qui devait devenir la constitution de cette organisation se trouvait à l'origine dans le Traité de Versailles. La Partie XIII (articles 387 à 427) de ce traité de paix touche l'organisation du travail et dresse la liste de neuf principes, jugés particulièrement importants, de la réglementation des conditions de travail.* Le septième se lit ainsi : " Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale ". Le neuvième principe général donne quelques indications sur la raison de l'inclusion de ce principe au traité. " Chaque État devra organiser un service d'inspection, qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs. "

*Voir l'annexe A : L'Organisation internationale du travail et le principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale.

Il est évident que les femmes qui ont travaillé pendant la guerre l'ont fait dans des conditions défavorables. Ce qui s'est produit en Grande-Bretagne en est un bon exemple. La production industrielle du pays a pu continuer grâce à l'entrée en force des femmes sur le marché du travail. Le gouvernement de l'époque promettait que dans les secteurs essentiels les femmes recevraient un salaire égal à celui des hommes pour un travail égal. Il semble que cette promesse ait été oubliée de nombreuses fois. Les syndicats ont pris la défense des travailleuses, ce qui a donné lieu à une grande agitation sociale. L'affaire devint si litigieuse que l'on mit sur pied un comité du cabinet en temps de guerre sur les femmes dans l'industrie, afin de déterminer si le gouvernement avait pris de tels engagements et, le cas échéant, s'il les avait ou non respectés. Toute cette affaire eut pour effet de mettre en évidence la présence et la contribution des femmes sur le marché du travail, au moment où se terminait la guerre et où l'on rédigeait le Traité de Versailles.*

1.1.1 Le programme de l'OIT à l'égard de l'emploi des femmes

Bien que le problème du statut des femmes soit revenu régulièrement à l'ordre du jour de l'assemblée de la Société des Nations, il a fallu attendre jusqu'en 1935 pour que le sujet soit envisagé sous l'angle de l'égalité des sexes. L'assemblée reconnaissait " que la question des conditions d'emploi, des hommes comme des femmes, est du ressort de l'Organisation internationale du

*Lorsque la Constitution de l'OIT a été modifiée en 1946, la " reconnaissance du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale " fut incluse dans le Préambule. On ne fait plus d'allusion précise à l'égalité du salaire entre les hommes et les femmes, et le principe de la nomination d'inspectrices du travail disparaît.

travail ". Elle invitait l'OIT à se pencher sur la question de l'égalité en vertu des lois du travail, en commençant par " la question de la législation qui contient des distinctions, dont certaines portent atteinte au droit au travail des femmes " (OIT 1939:10).

Le programme de travail, mis au point à la suite de cette demande, n'a pas fait long feu. En 1939, le Bureau international du travail a publié The Law and Women's Work : A Contribution to the Study of the Status of Women (Le droit et le travail des femmes, contribution à l'étude de la situation des femmes), ouvrage dans lequel les principes du " salaire vital " et de " l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale " se trouvent mêlés à une discussion sur le salaire minimum, au grand détriment du principe de valeur égale du travail accompli. Le problème du " salaire égal pour un travail identique " est réglé en une page. Il est évident que le climat social de l'Europe (le rapport de l'étude a été rédigé et publié à Genève) n'incitait pas à un examen sérieux des droits économiques des travailleuses.

1.1.2 Les conférences des États américains membres de l'OIT

En revanche, dans le Nouveau Monde, la situation se révélait propice à un tel examen. Le premier sujet à l'ordre du jour de la Première Conférence des États américains membres de l'OIT en 1936 est le suivant :

> examen de la situation des conventions internationales du travail existantes, des points de vue de la ratification et de l'application, et tout particulièrement des conventions et recommandations concernant l'assurance sociale et ..... les conditions de travail des femmes et des enfants.

La Conférence a adopté 15 résolutions concernant les conditions de travail des femmes et, bien que la question du salaire minimum ait encore une fois été prépondérante, deux des cinq stipulations de la résolution touchant les salaires concernait l'égalité de la rémunération :

> pour un même travail, hommes et femmes devraient toucher le même salaire;
>
> les salaires devraient être fixés selon la nature du travail, quel que soit le sexe du travailleur.

À l'occasion de la Deuxième Conférence des États américains membres de l'OIT, tenue à La Havane en 1939, on s'est intéressé de nouveau à la question. On y a proposé des méthodes pour appliquer le principe et déterminer si il y a égalité de la rémunération :

> ...une enquête minutieuse devrait être menée, dans chaque pays, sur les professions dans lesquelles on trouve des personnes des deux sexes, afin de déterminer jusqu'à quel point le principe de l'égalité de la rémunération pour un travail d'égale valeur est appliqué. On devra choisir pour cette enquête des situations où hommes et femmes font le même travail, ou un travail semblable, exigeant des compétences équivalentes. L'idée de la valeur du travail et de l'équivalence des compétences devrait être soigneusement étudiée dans le but d'élaborer des normes suffisamment précises pour que l'on puisse établir des comparaisons entre les emplois et les salaires correspondants. (EMA/OIT 1939:35)

Le premier argument, et le plus fondamental, que l'on opposait à l'établissement de lois touchant l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale, a toujours été le suivant : il est impossible de mesurer la valeur d'un travail. Pourtant, il semble que, 43 ans plus tôt, on se proposait justement de le faire. Évidemment, l'OIT était sur le point d'étudier sérieusement les conditions salariales des travailleuses quand la Seconde Guerre mondiale éclata, ce qui eut pour effet de mettre

un terme à la plupart de ses activités. Onze ans devaient s'écouler avant que l'OIT n'entreprenne l'élaboration d'une norme internationale de travail pour réglementer la question.

1.1.3 Le passage de la guerre à la paix

Les femmes qui entrent sur le marché du travail au cours de la Deuxième Guerre mondiale ne le font pas dans les mêmes conditions que celles qui les ont précédées pendant la guerre de 1914-18. L'idée que les femmes puissent travailler à plein temps était déjà bien établie, et leur nombre n'a cessé d'augmenter au cours des années 1920 et 1930. Bien qu'à cette époque le principe du salaire égal ne faisait pas l'objet de nombreuses discussions, la déclaration de guerre a déposé à nouveau le fardeau de la production sur les épaules des femmes dont, une fois encore, la présence en si grand nombre oblige à prendre le principe en considération. En Grande-Bretagne, où la main-d'oeuvre était en grande partie syndicalisée, l'égalité des salaires est atteinte par le truchement des conventions collectives. En Australie, un Women's Employment Board (conseil sur l'emploi des femmes) est habilité à fixer les mêmes taux de rémunération pour les hommes et les femmes, lorsque l'on peut prouver qu'ils fournissent le même rendement. Enfin, aux États-Unis et au Canada, l'égalité des salaires est de règle, si travail et rendement sont égaux. Il est important de noter que, dans tous ces pays, le principe ne s'appliquait qu'aux professions exercées uniquement par des hommes par le passé. Cela montre bien l'ampleur de la ségrégation dans le monde du travail à l'époque.

Pendant la guerre, le siège social de l'OIT se trouvait à Montréal. Ses activités se résumaient en grande partie à l'élaboration de procédures qui permettraient l'organisation

des travailleurs pendant la période de l'après-guerre. On tenait pleinement compte de l'emploi des femmes, même si on notait certaines difficultés possibles :

> "...mais il est à craindre que les inévitables perturbations du marché de l'emploi qui marqueront le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix ne créent pour l'emploi des femmes des difficultés au moins transitoires. Car la conception n'est pas éteinte que la population féminine de chaque pays est une " réserve de travail " que l'on peut ouvrir ou fermer à volonté. " (CIT 1994b:104)

On continuait, dans le rapport de l'OIT intitulé Organisation de l'emploi au cours du passage de l'état de guerre à l'état de paix, d'insister fortement pour que soit strictement appliqué le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, quel que soit le sexe du travailleur.

> " Il ne faut point laisser se perdre le progrès accompli pendant la guerre; il faudrait même l'élargir, en veillant non seulement à ce que les travailleurs, hommes et femmes, appartenant à la même catégorie touchent le même salaire à égalité de rendement, mais à ce que les taux de salaire soient réellement proportionnés à la valeur du travail accompli dans les diverses occupations d'une même branche économique; car il est injustifiable, et nuisible au maintien du niveau général des salaires, que de légères différences entre deux occupations voisines qui requièrent une habileté presque équivalente entraînent le classement de ceux qui les exécutent à des échelons très distants de l'échelle des salaires.
>
> C'est pourquoi il serait utile d'instituer, en collaboration avec les syndicats professionnels, des enquêtes minutieuses, par branche économique, en vue d'apprécier plus exactement la valeur intrinsèque et relative du travail accompli par chaque catégorie de travailleurs et de

> travailleuses et de pouvoir ainsi fixer, par des méthodes appropriées et sans considération de sexe, des taux correspondant vraiment à la valeur du travail accompli. " (CIT 1944b:110)

Ce rapport est présenté à la 26^{e} session de la Conférence internationale du travail, tenue à Philadelphie en 1944, pour appuyer la Recommandation 71, recommandation relative au passage du temps de guerre, au temps de paix. Trois articles (n^{o} 36, 37 et 38) concernaient l'emploi des femmes et tout spécialement l'établissement de " taux de salaire fondés sur le caractère du travail, sans distinction de sexe ". Afin d'être plus précis, la teneur des articles avait été votée par les membres de la Conférence, pour remplacer la formule initiale " égalité de rémunération pour un travail de valeur égale ". Le compte rendu des travaux de cette conférence montre que les employeurs membres présents avaient proposé que l'on omette ces trois paragraphes. Le délégué des employeurs britanniques est allé jusqu'à dire :

> " ...qu'il existait, dans nombre de pays, des conventions collectives et même des dispositions législatives qui entraîneraient nécessairement certaines discriminations défavorables aux femmes après la guerre. Il serait donc préférable de ne pas insister maintenant sur l'égalité d'accès à l'emploi et compter plutôt sur l'évolution progressive du statut des femmes. " (CIT 1944a:343)

Ces paroles dénotaient une attitude qui existe encore aujourd'hui. En vérité, s'il fallait trouver une raison justifiant le fait qu'il n'y a encore que deux gouvernements au Canada qui disposent de lois touchant l'égalité de la rémunération pour un travail d'égale valeur, il faudrait se rappeler la forte opposition que les employeurs et les organisations patronales ont manifestée face à l'inclusion de ce principe dans la législation.

1.2 L'élaboration de la Convention n° 100 : l'égalité de la rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale

Les premières pressions en faveur d'une norme de travail internationale régissant l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale,* furent exercées par la Fédération syndicale mondiale. Le 7 janvier 1948, le secrétaire général de la Fédération a soumis la question " du principe de l'égalité de salaire pour un travail égal entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine " au Conseil économique et social de l'ONU pour qu'il l'examine. En conséquence de quoi, le Conseil a rédigé la résolution suivante, adoptée le 10 mars 1948.

> Le Conseil économique et social,
>
> Ayant examiné la question de l'application du principe de l'égalité de salaire pour un travail égal entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine, inscrite à son ordre du jour à la demande de la Fédération syndicale mondiale, ainsi que le mémoire relatif à la question, présenté par cette fédération;
>
> Ayant examiné également la recommandation tendant à l'égalité de salaire, adoptée par la Commission de la condition de la femme,
>
> Réaffirme le principe de l'égalité des droits des hommes et des femmes déjà formulé dans le Préambule de la Charte des Nations Unies, et approuve le principe de l'égalité de rémunération, pour un travail de qualité égale, entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine;

*Le mémoire soumis en même temps, " Principe de l'égalité de salaire pour un travail égal entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine : Déclaration de principe relative au salaire des travailleuses " constituait la première analyse approfondie de la question.

Invite les États membres de l'Organisation des nations unies à appliquer ce principe dans tous les domaines, sans distinction de nationalité, de race, de langue et de religion;

Décide de transmettre le mémorandum de la Fédération syndicale mondiale à l'Organisation internationale du travail, en invitant cette dernière à procéder le plus rapidement possible à un examen complémentaire de cette question et à faire rapport au Conseil sur les mesures qu'elle a prises;

Décide également de transmettre le mémorandum de la Fédération syndicale mondiale à la Commission de la condition de la femme, pour que celle-ci l'examine et présente au Conseil les propositions qu'elle peut désirer faire;

Invite les organisations non gouvernementales intéressées qui appartiennent à la catégorie A à faire connaître à l'Organisation internationale du travail et au Conseil leur opinion sur la question.*

Plus tard dans la même année, la Conférence générale de la réunion de l'OIT, tenue à San Francisco, adoptait (le 7 juillet) une résolution attirant l'attention des États membres sur " l'importance de prendre les mesures appropriées pour garantir l'application efficace du principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale pour les travailleurs masculins et féminins ", et invitant le Conseil d'administration de l'OIT à continuer de mener des études en vue de " l'adoption des règlements internationaux appropriés " et pour " garantir une application plus générale et plus efficace de ce principe " (OIT 1948:543).

*Document E/776, le 10 mars 1948.

1.2.1 Les modalités d'élaboration de normes internationales de travail suivies par l'OIT

La méthode adoptée par l'OIT pour élaborer des normes internationales de travail est complexe. Ses différents stades, connus sous le nom de procédure de la " double discussion ", sont réglementés par le Règlement de la Conférence. On trouve une brève description de cette procédure dans une récente publication de Travail Canada.

> . Le Bureau de l'OIT prépare un premier rapport décrivant la législation et la pratique dans les différents pays, relatives aux normes proposées. À ce rapport est joint un questionnaire demandant aux gouvernements des réponses motivées.
>
> . Après avoir reçu les réponses des gouvernements, le Bureau de l'OIT prépare un second rapport qui analyse ces réponses et " présente des conclusions " que la Conférence doit examiner pendant la " première discussion ".
>
> . Après la première discussion, le Bureau de l'OIT prépare un autre rapport contenant le rapport de la Commission de la Conférence, discussion au cours de la séance plénière de la Conférence, ainsi que les " textes proposés " de la convention et (ou) de la recommandation pour " seconde discussion " à la conférence suivante. Les gouvernements sont invités à proposer des amendements ou à faire des commentaires sur les textes proposés.
>
> . Après réception des commentaires des gouvernements ou des amendements préposés, le Bureau de l'OIT prépare le rapport final ainsi que les textes devant être étudiés par la Conférence durant la " deuxième discussion ".
>
> . Enfin, les textes proposés pour les conventions et (ou) les recommandations sont soumis à la Conférence pour adoption conformément à l'article 19 de la Constitution de l'OIT. (Kaplansky 1980:72)

Dans le cas de la Convention n° 100, l'étude, accompagnée de son questionnaire, a été préparée et distribuée en 1949, afin que les réponses puissent être étudiée en 1950, à l'occasion de la 33e session. La deuxième étape est franchie en 1951 lors de la 34e session. La Convention n° 100 et la Recommandation n° 90 sont adoptées par la Conférence internationale du travail le 6 juin 1951. La Convention entre en vigueur le 23 mai 1953, après avoir été ratifiée par les deux États requis, la Belgique et le Mexique.

Le moment est peut-être venu d'établir une distinction entre les deux formes d'instruments internationaux utilisées par l'OIT. Les recommandations ne lient pas les États membres. Elles ont pour but de fournir des lignes directrices quant à l'élaboration de politiques et de lois, et à leurs méthodes de mise en application. En revanche, les conventions peuvent être ratifiées, procédé qui crée des obligations internationales par lesquelles sont liés les États membres. Le Canada, quant à lui, doit poursuivre ses efforts en promulgant des lois afin que les conventions soient mises en vigueur au pays.

1.2.2 Les dispositions de la Convention sur l'égalité de la rémunération

La Convention n° 100 ne comporte que 4 dispositions importantes. L'article 1 définit les termes, l'article 2 fournit les moyens d'appliquer les principes, l'article 3 définit des procédures permettant d'évaluer les emplois, et ce faisant, d'appliquer les dispositions de la Convention, et l'article 4 demande que les États, les employeurs et les travailleurs collaborent pour mettre la Convention en application. Nous reproduisons textuellement ci-dessous les quatre articles en question. La Recommandation n° 90 se trouve à l'Annexe B.

Article premier

Aux fins de la présente convention :

a) Le terme " rémunération " comprend le salaire ou traitement ordinaire, de base ou minimum, et tous autres avantages, payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier;

b) L'expression " égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale " se réfère aux taux de rémunération fixés sans discrimination fondée sur le sexe.

Article 2

1. Chaque membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale.

2. Ce principe pourra être appliqué au moyen :

a) Soit de la législation nationale;
b) Soit de tout système de fixation de la rémunération établi ou reconnu par la législation;
c) Soit de conventions collectives passées entre employeurs et travailleurs;
d) Soit d'une combinaison de ces divers moyens.

Article 3

1. Lorsque de telles mesures seront de nature à faciliter l'application de la présente convention, des mesures seront prises pour encourager l'évaluation objective des emplois sur la base des travaux qu'ils comportent.

2. Les méthodes à suivre pour cette évaluation pourront faire l'objet de décisions, soit de la part des autorités compétentes en ce qui concerne la fixation des taux de rémunération, soit, si les taux de rémunération sont fixés en vertu de conventions collectives, de la part des parties à ces conventions.

3. Les différences entre les taux de rémunération qui correspondent, sans considération de sexe, à des différences résultant d'une telle évaluation objective dans les travaux à effectuer ne devront pas être considérées comme contraires au principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale.

Article 4

Chaque membre collaborera, de la manière qui conviendra, avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, en vue de donner effet aux dispositions de la présente convention.

1.2.3 L'adoption de la Convention n° 100 et de la Recommandation n° 90

L'adoption de la nouvelle norme internationale n'a pas été facile, comme en font foi les passages suivants, tirés de la première discussion de 1950.

> ...le gouvernement canadien, ainsi que les provinces, qui toutes, sauf une, avaient répondu au questionnaire, étaient en faveur du principe de l'égalité de rémunération et de son application aux employés de l'État. Mais ils n'étaient pas disposés à légiférer dans ce domaine. (p. 5)

> ...le gouvernement du Royaume-Uni acceptait en principe, pour ce qui est de ses propres employés, le bien-fondé de la revendication selon laquelle il ne devait pas y avoir de différence de rémunération selon le sexe, pour le même travail. Il estimait cependant qu'il n'était pas en mesure d'appliquer ce principe pour le moment, car il devait tenir compte des répercussions financières et économiques de l'égalité de rémunération dans l'administration publique et des effets probables d'une telle mesure dans les diverses autres branches d'activité. (pp. 7 et 8)

> ...(le) conseiller technique des travailleurs de France a fait remarquer que si le principe de l'égalité de rémunération recueillait un vaste mouvement d'adhésion, peu de problèmes s'acheminaient plus lentement vers leur solution. La

> partie XIII du Traité de Versailles mentionne comme une exigence de la justice sociale le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale. Le principe de l'égalité de rémunération marque un point d'évolution de notre civilisation; pourtant, malgré les marques d'intérêt portées à la question et l'acquiescement quasi unanime donné au principe, " des discussions très âpres s'engagent sur des modalités techniques d'interêt secondaire dès que l'on prétend transformer le principe en une réalité vivante ". La Déclaration universelle des droits de l'homme proclame que tous les hommes sont égaux en dignité et en droits; cela admis, il est incontestable qu'il faut accorder une rémunération égale pour un travail égal. En outre, depuis quelques années s'est affirmée la tendance à déterminer la rémunération du travail d'une manière objective, en excluant tous éléments d'ordre personnel. " La valeur économique essentielle d'un travail déterminé ... n'est influencée que par l'effort personnel, et, sous ce rapport, le sexe de celui qui l'exerce ne présente évidemment pas le moindre intérêt. Des salaires objectifs, cela ne saurait être ni des salaires ' masculins ' ni des salaires ' féminins ' mais seulement des salaires pour une fonction ou un travail déterminés. " ... Même en admettant que le rendement des femmes soit inférieur à celui des hommes, cette question n'est pas liée au problème de l'égalité de rémunération, car il ne s'agit pas, dans l'esprit de quiconque, de prévoir l'égalité de rémunération pour un travail inégal. (BIT 1950b, pp. 48 et 49).

La situation ne s'était guère améliorée au moment où, au cours de la Conférence internationale du travail de 1951, on atteignait le deuxième stade de la " double discussion ". On ne s'entendait pas sur la forme d'instrument à adopter. Le groupe des travailleurs était en faveur d'une convention et d'une recommandation, les employeurs ne préconisaient qu'une recommandation, tandis que l'avis des délégués des gouvernements était partagé entre les deux solutions. Selon le gouvernement canadien, il valait mieux aborder la question de l'égalité des salaires par la négociation collective que par des lois, et le

délégué choisit donc la recommandation. La décision d'opter à la fois pour une convention et pour une recommandation est prise en comité et en séance plénière. Au vote final, les groupes de travailleurs et la plupart des délégués des États ont voté en faveur de la convention, tandis que la plupart des employeurs se prononcèrent contre. " Plusieurs gouvernements, dont le gouvernement canadien, se sont abstenus de voter, car ils étaient en faveur du contenu de la réglementation internationale et par conséquent se refusaient à voter contre le texte. Ils s'opposaient d'autre part à son adoption sous forme d'une convention et ne pouvaient donc voter en sa faveur. " (Gazette du travail 1951:1312)

1.3 Le Canada et la ratification de la Convention n° 100

Quoi qu'il en soit, en raison des événements de Genève et de l'adoption de la Convention n° 100 à titre de norme internationale de travail, on se trouvait de plus en plus sensibilisé à la question des salaires inférieurs payés aux femmes. On commencait à s'intéresser à ce principe dans le Canada tout entier. L'Ontario a passé, le 15 avril 1951, la Female Employees Fair Remuneration Act (Loi sur la rémunération équitable des employées) avant même que la Convention n° 100 ne soit adoptée, et la Saskatchewan promulguait une loi semblable au cours de la même année. Le 25 février 1953, Ellen Fairclough, députée de Hamilton ouest, a présenté à la Chambre des communes un projet de loi, afin que les femmes reçoivent " à travail égal, un salaire égal ". Le projet de loi a passé l'étape de la première lecture, mais en est resté à l'étape de la parution dans le Feuilleton à la clôture de la session parlementaire. Nullement découragée, Mme Fairclough déposait de nouveau le projet de loi le 16 novembre 1953, lors de la session suivante.

sous le titre Loi assurant aux femmes une égalité de salaire pour un salaire de valeur égale. Il est passé en première lecture, puis, en mars 1954, en seconde lecture où il a soulevé de nombreux débats. Mais, le 6 avril, au moment du vote, il a été rejeté par 109 voix contre 78.

1.3.1 Les comités fédéraux sur l'égalité de la rémunération

L'intérêt que la question soulève n'est pas passé inaperçu. Le sous-ministre du Travail, dans une note de service datée du 15 octobre 1954, a mis sur pied un comité pour étudier le principe :

> ...un comité devrait être mis sur pied, au sein du Ministère, afin d'étudier et d'analyser l'étendue de ce problème au Canada, en particulier dans les sphères relevant du gouvernement fédéral, et la nécessité, l'utilité et la mise en pratique possible de mesures législatives fédérales, constituant les moyens les plus propres à résoudre ce problème, s'il existe, de déterminer quels autres moyens ou quelles mesures supplémentaires pourraient permettre de régler le problème. (Travail Canada 1954 : page titre)

Le comité ne pouvait évaluer l'étendue du problème, car il n'existait pas de données permettant de mesurer les écarts entre les salaires des hommes et des femmes. " Il n'existe aucun moyen d'obtenir des renseignements complets sur les salaires, usine par usine, emploi par emploi " (Travail Canada 1954:1). Les membres ne conseillèrent pas de légiférer sur le sujet en raison de " la nature et de l'étendue indéterminées du problème et de la difficulté de veiller à ce que les lois soient appliquées ". Le comité recommandait que l'on mène une enquête, dont le mandat serait assez vaste, de façon que l'on puisse étudier les raisons pour lesquelles il existait un tel écart entre les salaires des

femmes et ceux des hommes. Il semble que l'on n'ait pas tenu compte de la recommandation du comité, bien que le public ait continué à manifester de l'intérêt pour la question et que les provinces aient commencé à préparer des lois.

Le 18 avril 1955, le sous-ministre du Travail a mis un nouveau comité sur pied, le Legislative Working Committee on Equal Pay Legislation (Comité de travail législatif sur la législation en matière d'égalité de la rémunération). Cette fois, le mandat du comité était un peu plus précis :

> ... l'étude et l'élaboration de lois pertinentes permettant la reconnaissance et l'application du principe de l'égalité de rémunération pour les hommes et les femmes dans l'industrie privée relevant du gouvernement fédéral, en vue de faire des propositions que le Cabinet pourrait étudier avant la prochaine session parlementaire.
>
> Dans l'étude de cette matière, le Comité ne devrait pas se confiner au modèle législatif établi par les provinces (Travail Canada 1955:page titre)

En dépit de la directive contenue dans la dernière phrase, le comité recommandait l'adoption de la norme très stricte utilisée par les provinces, celle du " même travail ", c'est-à-dire un travail identique, donc essentiellement le même travail évalué en tenant compte du poste, des fonctions ou des services rendus. On trouve dans le passage suivant la preuve que cette définition avait pour objet de limiter la loi au principe du salaire égal pour un travail égal, et d'exclure le principe de la valeur égale du travail :

> Avant qu'il soit nécessaire de procéder à une quelconque évaluation, le travail et les tâches accomplis par les femmes et les services qu'elles rendent doivent être identiques ou essentiellement du même ordre que ceux des hommes ... Il n'est pas question d'exiger l'égalité de rémunération pour un effort égal ou une compétence

> égale, ce qui serait le cas si l'on ne tenait pas compte, en procédant à une évaluation, du fait que le travail soit identique ou essentiellement analogue. (Travail Canada 1955:8)

Il est clair qu'il n'était absolument pas question de tenir compte de l'égalité de la valeur du travail.

Si l'on analyse plus avant les quatorze conclusions, on est porté à croire que l'on ne considérait pas certaines des dispositions de l'OIT comme applicables. La conclusion n° 5 préconise l'exclusion de la proposition des fonctionnaires, et la conclusion n° 12 l'exclusion des femmes travaillant à contrat pour le gouvernement fédéral. Malgré ces exclusions (toutes deux comprises dans la Recommandation n° 90) et le refus délibéré de tenir compte de la notion d'égalité de la valeur du travail accompli, le comité a émis l'opinion que " des lois fondées sur les conclusions du comité seraient en grande partie conformes à la Convention et à la Recommandation de l'OIT ". (Travail Canada 1955:40)

Quoi qu'il en soit, le gouvernement fédéral a donné suite aux recommandations du comité et présenté la Loi favorisant l'égalité de salaire pour les femmes, adoptée par le Parlement le 14 août 1956.

1.3.2 Le processus de ratification

Quatorze ans plus tard, le Canada n'avait toujours pas ratifié la Convention sur l'égalité de la rémunération. Le ministère du Travail, à la suite d'une proposition formulée lors d'une Conférence fédérale-provinciale des ministres du Travail, entreprenait une série d'études afin de déterminer les mesures qui s'imposaient, aux niveaux des gouvernements fédéral et provinciaux, pour se conformer à " certaines " normes internationales de travail. En 1970, la Direction des affaires

internationales du travail a produit un rapport intitulé Égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Le processus devant permettre la ratification de la Convention n° 100 était en marche.

Le rapport étudiait les lois sur le travail passées par chaque province du Canada, pour déterminer si elles se conformaient toutes aux dispositions importantes de la Convention n° 100. Les auteurs du rapport notaient que certains gouvernements avaient encore des progrès à faire avant que leurs lois rejoignent les buts de la Convention. Ils en sont toutefois arrivé aux conclusions suivantes :

> Étant donné que la convention exige l'acceptation et l'encouragement de principes fondamentaux concernant l'égalité de rémunération et autorise l'application progressive de toutes ses dispositions, il semble que les mesures législatives actuellement en vigueur au Canada constituent une base suffisante pour envisager sérieusement la ratification de la convention. (Travail Canada 1970:13)

À la lumière de cette conclusion, il est intéressant de noter qu'il n'y avait qu'un seul gouvernement parmi les treize étudiés, celui de la Saskatchewan, qui semblait atteindre les objectifs de la convention. Il utilisait l'expression " travail de caractère comparable ", expression qui semble suffisante pour englober la signification du " travail de valeur égale " qu'exige la Convention.* Dans les autres cas, il aurait fallu que l'expression utilisée soit de portée plus générale, ou " qu'elle se rapproche le plus possible des buts de la convention ". Compte tenu de la manière dont l'égalité de la

*La loi de la Saskatchewan a été modifiée en 1973: on utilise : "travail analogue ".

rémunération a été définie par les tribunaux provinciaux depuis la ratification, il est intéressant de relire les motifs sur lesquels se fonde le postulat de " conformité quasi parfaite " à la Convention.

> ... Tous les gouvernements semblent s'être dérobés à l'adoption de l'expression " pour un travail de valeur égale " utilisée par la Convention. Ils ont sans doute pensé qu'elle serait susceptible de créer des difficultés d'application pratique. Toutefois, c'était inévitable, en définissant de façon plus précise le domaine d'application, par exemple, l'expression " le même travail " ou " sensiblement le même travail " a conduit à un rétrécissement du concept lui-même. L'expression " le même travail " utilisée à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et dans les Territoires du Nord-Ouest semble trop restrictive pour satisfaire pleinement aux fins de la Convention. L'expression " sensiblement le même " ou " sensiblement identique ", utilisée dans certaines administrations, semble plus propre à satisfaire aux fins de la Convention. Les expressions " travail de caractère comparable " et " travail analogue ou sensiblement analogue " le sont peut-être davantage. La recherche d'une terminologie idéale se poursuivra sans aucun doute, à la lumière de l'expérience administrative. (Travail Canada 1970:8-9)

Étant donné que les administrateurs jouissaient déjà de quelque quinze années d'expérience en 1970, et que douze ans se sont écoulés depuis, on pourrait se demander dans l'intérêt de qui il fallait chercher la terminologie idéale et combien de temps on mettrait à la trouver.

Le rapport rédigé par le ministère fédéral du Travail fait partie des documents de référence fournis en 1970 à la première réunion des sous-ministres du Travail sur les questions relatives à l'OIT. La question de la ratification de la Convention n° 100 devait encore être à l'ordre du jour en 1971 et en 1972. Les observations faites à la troisième réunion indiquent qu'il fallait encore procéder à certains changements avant d'en

envisager la ratification, même après que les gouvernements de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse aient convenu d'éliminer les salaires minimums inégaux.

> " Pour que certains gouvernements parviennent à se conformer davantage à la Convention, il faudrait qu'ils prennent certaines mesures, notamment élargir le sens de la définition de l'égalité de la rémunération, éliminer les exceptions, étendre son champ d'application aux fonctionnaires, élaborer une procédure de mise en application de la Convention, dont la responsabilité incomberait aux autorités chargées de l'inspection. "*

Ces améliorations ne devaient pas se faire attendre et le Canada ratifiait la Convention n° 100 le 16 novembre 1972.

1.4 Les obligations internationales du Canada

En ratifiant la Convention n° 100, le Canada s'est engagé sur le plan international à veiller à l'application du principe de l'égalité de la rémunération pour les travailleurs et les travailleuses si ceux-ci accomplissent un travail de valeur égale, à appliquer les dispositions de la Convention par des méthodes objectives d'appréciation du travail effectué, et à collaborer avec les organisations d'employeurs et de travailleurs à l'application de ce principe. Comme le soulignait le ministre du Travail dans un communiqué : " Les obligations fondamentales d'un pays ratificateur consistent à

promulguer des politiques visant à atteindre les objectifs de la Convention ". Ces engagements ont été au nom de toutes les autorités canadiennes en matière de travail, fédérales, provinciales et territoriales, et s'appliquent à chacune d'entre elle.

*3e Réunion des sous-ministres du Travail sur les questions relatives à l'OIT : article 4(b) de l'ordre du jour.

En accord avec les conclusions auxquelles était arrivé la Direction des affaires internationales, le Canada a procédé à la ratification de la Convention en se fondant sur le fait que les gouvernements fédéral et provinciaux seraient progressivement amenés à se conformer à cette norme internationale. Dans le cas d'autres États, cela a généralement conduit à l'établissement d'un calendrier au cours duquel certaines étapes devaient être franchies. La Grande-Bretagne s'était fixé un délai de cinq ans et la Nouvelle-Zélande un délai de dix ans. Au Canada, le seul progrès qui semble avoir été réalisé réside dans la promulgation, en 1975, de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne et de la Loi canadienne sur les droits de la personne en 1977. Dix ans après la ratification de la Convention n° 100, la situation dans les onze autres provinces demeurait essentiellement la même.

1.4.1 L'obligation de rendre compte des progres réalisés en vertu de la Convention n° 100

À la suite de la ratification, les États membres étaient également obligés de présenter à la Commission d'experts de l'OIT sur l'application des conventions, à Genève, un rapport biennal sur les progrès réalisés. Jusqu'à présent, le Canada a soumis des rapports concernant les années 1972-1974, 1974-1976, 1976-1978 et 1978-1981. La Commission d'experts a demandé à plusieurs reprises au Canada de fournir des preuves des progrès réalisés, c'est-à-dire des exemples démontrant que l'on a pris un certain recul face à la notion d'égalité de rémunération pour se rapprocher de la notion du " travail d'égale valeur ".

Ainsi en 1977, cinq ans après la ratification de la Convention, la Commission d'experts, dans une requête adressée directement au Canada, a fait d'importantes observations sur la différence entre le principe " à salaire égal, travail égal " et le principe d'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale :

> Néanmoins, les progrès accomplis ne semblent pas avoir substantiellement modifié la position, en ce qui a trait ... aux limites du domaine que recouvre le principe, résultant des définitions que l'on trouve dans les différentes lois. Certaines de ces dernières font référence au " même travail " ou à un travail " presque analogue " ou " équivalent ". Le Comité souhaite redire que la Convention fait référence à l'égalité de rémunération pour " un travail de valeur égale " et qu'un des moyens particulièrement appropriés pour appliquer le principe ainsi défini est de promouvoir l'évaluation objective des emplois.*

Voici ce que l'on trouve dans la réponse du Canada :

> Bien que les gouvernements provinciaux n'utilisent pas les termes " égalité de rémunération pour un travail de valeur égale ", leurs définitions d'un travail " analogue ", " presque analogue " ou " équivalent " sont qualifiées dans la plupart des cas par les quatre mêmes exigences contenues dans la législation fédérale relative aux droits de la personne, exigences qui font en fait implicitement, sinon explicitement, référence à la méthode de l'évaluation objective de l'emploi comme moyen de déterminer la valeur du travail exécuté. À notre avis, les termes " travail équivalent " ont la même signification que les termes " travail de valeur égale ". En fait, le texte français de la Loi canadienne sur les droits de la personne utilise les termes " travail équivalent ". Par conséquent, bien que la législation relative à l'égalité de rémunération au Canada n'utilise pas toujours la terminologie exacte que l'on trouve dans la Convention, nous estimons que le Canada se conforme aux exigences de la Convention.*

Comme l'indiquent ses observations faites en 1981, il semble que la Commission d'experts elle-même ne sache pas tout à fait jusqu'à quel point le Canada se conforme à la Convention.

---

*Rapport couvrant la période allant de juin 1976 à juin 1978, soumis par le gouvernement du Canada, en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du travail, sur les mesures prises pour mettre en application les dispositions de la Convention sur l'égalité de rémunération (1951) qu'il a ratifiée le 16 novembre 1972.

> Enfin, dans l'espoir que l'entrée en vigueur de la Loi canadienne sur les droits de la personne aura pour effet de faire évoluer les lois provinciales vers un élargissement de la portée donnée au principe de la Convention, la Commission serait reconnaissante si le gouvernement voulait bien fournir des renseignements sur toute amélioration apportée ou envisagée à cet égard.**

1.4.2 Le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Le Canada a contracté d'autres obligations internationales au chapitre de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale lorsqu'il a adhéré au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le 19 mai 1976. L'article 7 de ce pacte international se rapporte aux conditions de travail. Les États parties au Pacte reconnaissaient le droit qu'ont tous les travailleurs à une rémunération qui constitue au moins :

> Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail ...

Aux termes de ce pacte, le Canada n'a fait rapport qu'une fois. En ce qui a trait à l'article 7, quatre ministères du travail (ne comprenant ni celui du Canada ni celui du Québec) déclarent qu'il existe chez eux des lois relatives à l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale. Si l'on se fie à

**Rapport couvrant la période allant de juin 1978 à juin 1981, sur les mesures prises pour mettre en application les dispositions de la Convention sur l'égalité de rémunération (1951).

l'opinion de la Commission d'experts de l'OIT, il semble que certaines provinces aient du mal à faire la différence entre les principes du " travail égal, salaire égal " et de l'" égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale ". En toute équité, il faut toutefois reconnaître que l'article 7 lui-même n'est pas rédigé très clairement puisqu'on y mentionne à la fois l'" égalité de rémunération pour un travail de valeur égale " et " à travail égal, salaire égal ".

1.4.3 La convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

Le 10 décembre 1981, le Canada a ratifié la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

L'article 11.1 de cette Convention contient une définition très précise de ce que l'on entend par le concept de " travail de valeur égale ". Les États parties à la Convention conviennent

> de prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi, afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier :
>
> d) Le droit à l'égalité de rémunération, y compris de prestation, à l'égalité de traitement pour un travail d'égale valeur aussi bien qu'à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'évaluation de la qualité du travail.

Lorsque le Canada a ratifié cette Convention lors d'une assemblée générale de l'ONU en 1981, il déclare :

> Le gouvernement du Canada affirme que les autorités législatives compétentes du pays ont abordé la question de l'égalité de traitement dont il est question à l'article 11(1)(d) au moyen de textes législatifs prévoyant des barèmes de salaire qui n'établissent pas de discrimination

> en fonction du sexe. Elles vont continuer de respecter l'objectif et l'intention de l'article 11(1)(d) par l'élaboration, s'il y a lieu, de nouvelles mesures, qu'elles soient législatives ou autres.

On ne peut encore déterminer les répercussions qu'aura cette déclaration sur l'élaboration des lois provinciales.

1.4.4 La Convention n° 100: une norme internationale de travail de catégorie 1

Vers le début de 1979, le Conseil d'administration de l'OIT a approuvé une nouvelle classification des normes de travail existantes. Selon ce nouveau système, la Convention n° 100 (ainsi que la Convention n° 111) prenaient une nouvelle signification.

On a créé les quatre catégories suivantes de normes existantes ou que l'on songeait à mettre en vigueur :

1) des instruments existants dont il faut promouvoir en priorité la ratification et la mise en application;

2) des instruments existants qu'il serait bon de réviser;

3) d'autres instruments existants;

4) des sujets concernant lesquels il faudrait envisager la formulation de nouveaux instruments.

De plus, dix-sept rubriques ont été créées afin de distinguer les instruments qui s'appliquent aux conditions de travail en général de ceux qui traitent du même sujet, mais de façon plus restrictive.

La Convention n° 100 a été classée comme une norme fondamentale des droits de la personne (il n'en existe que huit) et, ce qui est plus important encore, elle allait être considérée dorénavant comme une norme de catégorie 1.

> L'objet de la catégorie 1 est d'identifier les instruments qui constituent des objectifs vala- bles du point de vue universel et de dresser une liste des principales normes modernes dans chaque domaine ... Les instruments classés dans la caté- gorie 1 constitueront un ensemble de normes internationales dont l'application et la ratifi- cation devraient représenter un objectif des politiques sociales. (Bulletin officiel du BIT, numéro spécial, vol. LXII, Série A, 1979:21.)

Dans ses engagements internationaux les plus récents, le Canada a réitéré son intention d'appliquer le principe d'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale à tous les échelons de compétence. En conséquence, le fait que l'OIT ait accordé la priorité à la Convention n° 100 donne au principe d'égalité un surcroît d'importance dans le domaine des politiques et lois sociales.

Conclusion

En dernier ressort, il semble clair que, sans l'existence d'une norme internationale de travail garantissant l'égalité de la rémunération pour un travail d'égale valeur, le Canada n'aurait pas légiféré en la matière. En 1955, le Legislative Committee on Equal Pay Legislation (Comité législatif sur la législation en matière d'égalité de rémunération), conscient des implications du concept du travail d'égale valeur, a recommandé de ne pas adopter la formulation de l'OIT dans la rédaction de la première loi fédérale sur l'égalité de la rémunération. Toutefois, en 1970, le comité de prératification n'a pas semblé apprécier véritablement la différence entre les concepts de salaire égal

et de travail de valeur égale. En conséquence, le Canada se trouve aujourd'hui dans une situation embarrassante : il a ratifié trois instruments internationaux entérinant le concept du travail d'égale valeur (la Convention n° 100 de l'OIT, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes), alors que la législation de seulement deux de ses treize gouvernements est orientée dans ce sens. Rien n'indique non plus (sauf peut-être en ce qui concerne le Manitoba) que l'un de ces gouvernements envisage même la possibilité d'un changement.

Vingt-sept ans ont passé depuis que le gouvernement fédéral a réellement pris conscience pour la première fois de l'existence du principe du travail d'égale valeur et de la Convention n° 100. Dix ans ont passé depuis que le Canada a ratifié la Convention sur l'égalité de la rémunération. Les travailleuses ont-elles tiré profit de cette ratification ou a-t-elle servi seulement à sauver les apparences aux yeux de la communauté internationale ? Moins de 11 p. 100 des femmes travaillant au Canada sont aujourd'hui protégées par des lois sur le travail d'égale valeur. Et les 3 p. 100 (environ) qui relèvent du gouvernement fédéral doivent continuer d'attendre que leurs syndicats intentent des poursuites contre leurs employeurs, même si la norme de l'OIT exhorte les États à faire coincider de plein gré leurs politiques salariales à la Convention. Il semble que le gouvernement fédéral soit presque aussi réfractaire à se conformer entièrement à la norme du travail, à laquelle il adhère au plan international, que ces provinces qui soutiennent que leurs lois correspondent à cette norme.

2 L'ÉLABORATION DE LA LÉGISLATION RELATIVE AU SALAIRE DES TRAVAILLEUSES AU CANADA

Introduction

L'élaboration de la législation et des politiques traitant du salaire des travailleuses au Canada s'est déroulée parallèlement au mouvement qui tendait progressivement à reconnaître les travailleuses en tant que membres à part entière de la population active permanente. Considérées jusqu'alors comme une main-d'oeuvre de réserve, on a envisagé, par nécessité économique, leur intégration à la main-d'oeuvre du secteur primaire.

Les modifications qu'a subi la conception que l'on avait de la main-d'oeuvre féminine ainsi que la structure sociale sur laquelle elle était fondée ont conduit à la modification des principes de base des politiques. Par exemple, la législation du travail dans les années 1920 était fondamentalement protectionniste. À cette époque, les lois canadiennes régissant le salaire minimum visaient à protéger les travailleuses afin d'éviter que leurs salaires ne soient extrêmement bas, qu'elles courent des risques en travaillant dans certains genres d'entreprises, ou en travaillant pour des " Orientaux ", et qu'elles fournissent un trop grand effort physique en manipulant du matériel lourd, en travaillant la nuit ou dans les mines. Au cours des années 1950, on traitait la question des salaires minimes versés aux femmes d'un point de vue protectionniste. On pensait alors que la solution du problème résidait dans la promulgation de lois sur l'égalité de la rémunération. Au milieu des années 1970, l'égalité à la fois de traitement et d'accès à l'emploi commençait à remplacer le protectionnisme à titre de principe fondamental servant de base à la législation.

La période sur laquelle porte l'étude de la législation à l'égard du salaire des femmes s'étend de 1917 à 1977. Elle commence avec la première arrivée en force des femmes dans le secteur primaire du marché du travail au cours de la Première Guerre mondiale, et culmine avec l'adoption de la Loi canadienne sur les droits de la personne. En 1919, 20 p. 100 des femmes seulement travaillent à l'extérieur. En 1977, presque 45 p. 100 des femmes âgées de 25 à 54 ans font partie de la population active à plein temps.

On peut assez facilement diviser la période visée en trois phases distinctes, plus une période intérimaire pendant la Seconde Guerre mondiale.

. La phase du salaire minimum s'est caractérisée par une législation établissant un salaire minimum applicable aux travailleuses seulement. Elle a débuté en 1917 et s'est terminée en 1935 avec la ratification par le Canada de la Convention n° 26 de l'OIT, concernant l'institution de méthodes de fixation des salaires minima.

. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, tous les travailleurs étaient placés sous le contrôle direct d'un organisme central, le Conseil national canadien du travail en temps de guerre. De ce fait, on a assisté à la mise en application dans tout le Canada de nombreuses pratiques dans le domaine de la main-d'oeuvre tenues maintenant pour acquises : le contrôle des salaires, les heures de travail, les vacances et des mécanismes permettant de régler les conflits de travail.

. La phase égalité de salaire/non-discrimination a été fortement influencée par l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme par les Nations Unies. Débutant en 1951, elle a été marquée par des vagues successives de lois traitant en premier lieu des pratiques équitables d'emploi, puis de l'égalité de salaire. Elle s'est terminée par l'achèvement des travaux de la Commission royale sur la situation de la femme.

. La troisième phase, ou phase du travail de valeur égale/-droits de la personne, fut marquée par un changement d'importance cruciale dans la façon dont le gouvernement perçoit les femmes au sein de la population active. On a inclus les dispositions portant sur les justes pratiques en matière d'emploi et la non-discrimination dans les lois sur les droits de la personne auxquelles on a ajouté le sexe comme motif de discrimination interdit. Le principe du salaire égal pour un travail de valeur égale a été inclus pour la première fois dans la législation canadienne, en 1975 au Québec et en 1977 au Canada.

L'étude des lois relatives au salaire des femmes a deux objectifs : tracer une certaine perspective historique de l'évolution des attitudes gouvernementales à l'égard des femmes et du travail rémunéré et analyser dans quelle mesure le gouvernement s'est engagé à réduire l'écart entre les salaires des hommes et ceux des femmes.

2.1 La phase du salaire minimum : de 1917 à 1935

La Première Guerre mondiale a permis d'effectuer une réévaluation importante du rôle de la femme à l'égard des emplois rémunérés. Au Canada, l'entrée des femmes dans la population active se trouve repoussée jusqu'en 1917, année où la conscription

entrainait une pénurie massive de main-d'oeuvre. Comme le notait en 1918 une publication canadienne : " Le travail des femmes dans les industries où les hommes étaient précédemment employés, est devenu si commun en Grande-Bretagne qu'il n'excite plus aucun commentaire. Au Canada, cependant, l'emploi des femmes, excepté dans certaines industries, n'est qu'à l'état d'essai ... (Gazette du travail 1918b:690).

La contribution des femmes sur le marché du travail a été officiellement reconnue au milieu de 1918 lorsque le gouvernement canadien annonça qu'il souscrivait aux dix-sept principes et politiques à mettre en application pour régir les relations entre employeurs et travailleurs.* Les trois principes touchant de plus près la présente étude sont le neuvième, le dixième et le onzième, c'est-à-dire ceux qui portent sur le salaire vital, le salaire minimum et l'égalité de salaire.

> Tous les travailleurs, y compris les simples journaliers, ont droit à un salaire suffisant pour leur permettre, en pratiquant l'économie, de faire vivre convenablement leur famille et d'épargner raisonnablement pour leur vieillesse.
>
> En fixant les salaires, un minimum devrait être établi.
>
> Les femmes employées à un travail ordinairement fait par des hommes devraient recevoir le même salaire que les hommes pour la même besogne et ne devraient pas être employées à des tâches excédant leurs forces. (Gazette du travail 1918a:617)

Le rapport entre les principes du salaire vital et ceux du salaire minimum est le facteur qui a pris le plus d'importance dans l'élaboration des politiques. On a reconnu officiellement l'inégalité du salaire des femmes puisque les taux minima se basaient sur un budget établi d'après le coût de la vie pour

*C.P. 1743, 11 juillet 1918.

une femme célibataire soit sur " la moindre somme avec laquelle une travailleuse peut subvenir à ses besoins " (Acton et autres 1974:299). Par contre, le salaire vital ou taux de salaire masculin est calculé pour subvenir aux besoins d'une famille, c'est-à-dire à ceux du soutien de famille, de sa femme et de deux ou trois enfants. En raison de ce calcul différent, on a pris la mauvaise habitude d'établir pour les femmes des salaires équivalents aux deux tiers de ceux des hommes, proportion qui se rapproche des taux encore en vigueur actuellement.

Depuis des années, on souligne sans cesse les implications iniques du concept du soutien de famille. Mais peu de gens en ont traité avec l'élégant mépris de Béatrice Webb qui écrivait voilà plus de soixante ans :

> Le cas le plus flagrant de taux de salaire inférieurs pour les femmes est évidemment celui de l'échelle de salaire des enseignants qui comporte des taux différents pour les femmes et pour les hommes, sous le prétexte ouvertement déclaré que ces derniers ont des obligations familiales. Quel prétexte hypocrite ! car aucun enseignant marié n'a jamais reçu un supplément de salaire parce qu'il subvenait à une famille plus nombreuse que la moyenne, tandis que l'enseignant qui demeure sans enfant reçoit continuellement le même salaire que son collègue qui enrichit l'État avec ses enfants; en outre, la femme, parfois veuve avec des enfants à charge ou très souvent célibataire et ayant peu de possibilités de mariage, est payée à des taux nettement inférieurs à ceux de l'enseignant qui demeure obstinément célibataire. (Grande-Bretagne 1919d: 236)

En annonçant publiquement ses politiques, le gouvernement canadien visent à mettre un semblant d'ordre dans les mauvaises relations qui existaient alors entre employeurs et employés. L'effort fourni pour augmenter la production en temps de guerre a conduit à l'établissement de conditions de travail moins que souhaitables. L'agitation ouvrière qui en a résulté, à laquelle

sont venus s'ajouter les problèmes de réintégration des combattants, a convaincu le gouvernement de la nécessité de créer une Commission royale d'enquête sur les relations industrielles.*

Le rapport de la Commission royale, publié le 28 juin 1919, soit trois mois seulement après la nomination des commissaires, recommandait l'adoption d'une législation sur le salaire minimum. À ce moment-là, cinq provinces possédaient déjà leurs propres lois sur le salaire minimum des femmes et deux autres en adoptèrent au cours de la même année. (Voir l'annexe C : La législation initiale sur le salaire minimum des femmes au Canada)

Ces sept lois ont plusieurs caractéristiques communes :

- la constitution d'un conseil représentant les employeurs, les employés et parfois le public;
- l'autorisation de mener des enquêtes et
- le pouvoir de promulguer des ordonnances sur le salaire minimum.

En général, les législateurs ont omis de protéger les secteurs de travail (agricole, domestique et travail à la pièce) où se trouvait cantonnée presque un tiers de la main-d'oeuvre féminine. Les lois ne couvraient que les travailleuses employées dans les manufactures, les magasins, les bureaux, les hôtels, les restaurants et les lieux de divertissement. Il est intéressant de noter que cinq lois précisaient qu'un certain nombre des membres des commissions devaient être des femmes, ce qui constituait probablement le premier exemple de la représentation statutaire féminine au Canada.

*C.P. 670, 4 avril 1919.

L'adoption de lois sur le salaire minimum des femmes a été inspirée de la nécessité d'éviter que les femmes ne travaillent pour des salaires excessivement bas, pendant de longues heures dans des conditions de travail nuisibles à la santé. On estimait alors que les hommes n'avaient pas besoin d'être protégés parce que, grâce aux syndicats, " les salaires peuvent être et seront maintenus à un minimum plus élevé que ne le permettrait une mesure législative " (Travail Canada/Direction de la législation 1950:13).

Pendant un certain nombre d'années, ce raisonnement est demeuré indubitablement fondé. Mais aux moments les plus sombres de la crise économique, cette politique se révélera préjudiciable aux travailleurs. La Commission royale sur l'écart des prix, nommée pour enquêter sur les critères d'emploi au cours de cette période, signalait que l'application et le contrôle inadéquat des lois sur le salaire minimum se sont traduits dans la pratique par le remplacement d'hommes et de jeunes garçons par des femmes payées à des salaires inférieurs au taux légal qui doit leur être versé. Ironiquement donc, la loi qui, à l'origine, avait été votée pour assurer aux hommes un taux de salaire plus élevé qu'aux femmes, protégait les femmes en leur accordant un taux plus élevé que celui des hommes. La situation ne pouvait pas durer. Au milieu des années 1930, la plupart des instances législatives adoptaient des lois sur le salaire minimum pour protéger les travailleurs.

Cette phase s'est terminée par la ratification par le Canada en 1935 de la Convention n° 26 de l'OIT, convention concernant l'institution de méthodes de fixation des salaires minima. En termes de salaire égal, la portée de cette convention se trouve dans la Recommandation concomittante n° 30, section B, se lisant ainsi :

> " La Conférence générale de l'OIT croit devoir appeler l'attention des gouvernements sur le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale, qui est consacré par l'article 41 de la Constitution de l'Organisation internationale du travail "

L'attention du gouvernement canadien se portait apparemment ailleurs. Le principe du " travail égal, salaire égal " ne refera pas surface avant 1970 et il faudra attendre 1972 pour que le salaire minimum inférieur accordé aux femmes soit finalement éliminé au Canada.

2.2 Le salaire des femmes pendant la Seconde Guerre mondiale

La Seconde Guerre mondiale a eu une incidence nettement plus marquée sur l'emploi des femmes que la Première Guerre mondiale. Le Canada, grand fabricant d'armes, a très vite connu une pénurie de main-d'oeuvre, ce qui a entraîné l'adoption de décrets du Conseil régissant les travailleurs sous contrat, le contrôle des salaires et le recrutement des travailleurs dans les services essentiels. Ainsi, la réglementation gouvernementale sur les conditions de salaire s'étendait à tout le Canada. Bien que, dans la majorité des cas, les travailleuses ne recevaient pas en temps de guerre un salaire égal à celui des hommes pour un travail de valeur égale, leur présence en si grand nombre sur le marché du travail a commencé à influer sur les attitudes des décideurs à l'égard de leur présence sur ce marché.

À partir du 10 juillet 1942, toutes les questions relatives au salaire furent administrées par l'intermédiaire de neuf conseils régionaux, selon les termes de la Réglementation officielle de guerre des salaires, établie par le Conseil national canadien du travail en temps de guerre.* Les femmes s'étaient jointes en

*C.P. 5963, 10 septembre 1942

grand nombre à la population active pour combler en partie le manque de main-d'oeuvre causée par le départ des combattants. En juin 1941, 40 000 femmes travaillaient dans les industries de guerre. En septembre 1943, leur nombre s'élevait à 235 000. La contribution des travailleuses à l'effort de guerre se révéla si essentielle qu'à compter de septembre 1942 toutes les Canadiennes âgées de 20 à 24 ans devaient s'inscrire à leur bureau local d'emploi. À cette époque, elles devaient obligatoirement s'adresser au Service national sélectif pour trouver du travail. (Les infirmières, les enseignantes et les travailleuses domestiques, par contre, n'étaient pas tenues de le faire.) Bien que la contribution des travailleuses ne soit pas passé inaperçue et qu'elle ait été appréciée, leur taux de rémunération n'atteignait pas, dans l'ensemble, celui des hommes qu'elles remplaçaient.

2.2.1 Les travailleurs parties à des contrats avec les gouvernements

Les travailleurs parties à un contrat dans les manufactures de fournitures sont assujettis, depuis 1934, à des minima (30 ¢ de l'heure) différents de ceux accordés aux femmes (20 ¢ de l'heure) en vertu de la Loi sur les justes salaires et les heures de travail. Les règlements protégeant ces travailleurs en temps de guerre étaient promulgués en vertu de l'Ordonnance sur le paiement d'un taux de salaire minimum des entreprises, prévoyant pour les femmes des taux de salaire plus élevés mais cependant inégaux.* Après 1941, les taux suivants s'appliquent :

a) Pour les hommes employés, âgés de dix-huit ans ou plus, sauf pour les apprentis spécifiés ci-dessous, et pour tout employé, indépendamment de sexe ou d'âge, qui possède un diplôme d'une école d'apprentissage reconnue selon le programme canadien de formation d'urgence en temps de guerre, et qui est occupé au travail pour lequel il a été formé, 35 cents de l'heure;

*C.P. 7679, 4 octobre 1941.

b) Pour les femmes employées, âgées de dix-huit ans ou plus, sauf pour les apprenties spécifiées ci-dessous, 25 cents de l'heure;

c) Pour les employés, hommes ou femmes, âgées de moins de dix-huit ans, 20 cents de l'heure;

d) Pour les hommes apprentis sans expérience antérieure dans le commerce ou l'industrie,

20 cents de l'heure pour les premières 4 semaines d'emploi,

25 cents de l'heure pour les deuxième 4 semaines d'emploi,

30 cents de l'heure pour les troisième 4 semaines d'emploi, et

35 cents de l'heure, par la suite;

e) Pour les femmes apprenties, sans expérience antérieure dans le commerce ou l'industrie,

20 cents de l'heure pour les premières 4 semaines d'emploi, et

25 cents de l'heure, par la suite. (OIT 1943:17)

Ce type de classification couvre deux facteurs qui demeurent caractéristiques des professions essentiellement occupées par des femmes : les échelles de salaire des femmes débutent à un niveau plus pas et s'étalent sur une fourchette nettement plus restreinte.

2.2.2 " Les aides moins expérimentés "

Dès le début de l'année 1942, le Conseil national canadien du travail en temps de guerre a publié un mémoire destiné à " indiquer de quelle façon des aides moins expérimentés (les femmes, les jeunes et les hommes moins compétents) peuvent être engagés sans perturber la structure salariale de l'employeur ". La méthode décrite permettait simplement aux Conseils régionaux d'autoriser, sur demande, la classification professionnelle des

débutants et apprentis. On reconnaissait officiellement " l'application pratique du principe du salaire égal pour un travail égal " (Gazette du travail 1942:996).

Du point de vue de l'égalité de salaire, le Bulletin n° 3 du Conseil national du travail en temps de guerre (Explication de l'Ordonnance sur le contrôle des salaires en temps de guerre C.P. 5963 était encore plus préjudiciable aux travailleuses. La partie IV traite de l'emploi des femmes dans des professions classées et occupées jusqu'alors par des hommes ayant de l'expérience. L'exemple choisi pour illustrer cette partie mentionne des taux applicables aux débutants, se situant à 25 cents de l'heure de moins que ceux offerts aux travailleurs expérimentés et des taux applicables aux apprentis fixés à 15 cents de moins l'heure. Le Bulletin n'indiquait nulle part combien d'années l'employé devait travailler avant d'obtenir le taux maximum. La question semble n'avoir jamais été résolue de façon satisfaisante. En conséquence, de nombreuses femmes ont travaillé durant toute la guerre à des taux inférieurs à ceux auxquels elles avaient légalement droit.

2.2.3 L'enquête sur les conditions de la rémunération

Les conditions de travail pendant la guerre étaient si chaotiques que le 11 février 1943 le Conseil national du travail en temps de guerre a été désigné pour mener une enquête publique sur les relations de travail et les conditions salariales " dans le but de déterminer les causes de l'actuelle agitation ouvrière "*. Dans leur rapport publié en août de la même année, les trois membres du Conseil en étaient arrivés à deux conclusions différentes, ce qui eut pour résultat que 25 des 36 pages du rapport furent consacrées aux conclusions de la

*C.P. 1141.

minorité. Sur la question de l'emploi des femmes, les membres majoritaires optaient pour la création d'un Conseil pour l'emploi des femmes, car ils n'étaient pas convaincus que la production des femmes est toujours égal à celle des hommes. Ils proposaient de s'appuyer sur le modèle australien selon lequel " le salaire payé aux femmes exécutant des tâches ordinairement confiées aux hommes ne peut en aucun cas être inférieur à 60 p. 100 du salaire des hommes " (Conseil national du travail en temps de guerre 1944:10).

Le membre minoritaire semble avoir eu une sorte de prémonition. Il prévoyait, avec justesse, la future participation des femmes lorsqu'il indiquait dans son rapport que " les femmes seront de plus en plus présentes sur le marché du travail, au fur et à mesure que l'industrie prendra de l'expansion " (CNCTTG 1944:32). Il prévoyait également une plus forte intégration des femmes à la population active puisqu'il déclarait : " il est préférable qu'un seul conseil traite de tous les salaires, ceux des travailleurs et ceux des travailleuses, de façon à en retirer des connaissances et une expérience globales des salaires applicables à tous les travailleurs, tant du sexe féminin que du sexe masculin " (CNCTTG 1944:33). Dans sa recommandation n^{o} 14, il préconisait fortement d'encourager, dans toute la mesure du possible, les femmes à travailler, en respectant toujours le principe du " salaire égal pour un travail égal ".

En 1944, le sous-comité des Femmes du Comité consultatif de la reconstruction, créé en 1941, présentait son rapport. Estimant que 180 000 femmes de plus que le nombre habituellement employé en temps de paix chercheraient du travail, le sous-comité a déclaré que les travailleuses avaient droit à l'égalité, en ce qui a trait à la rémunération, aux conditions de travail et aux possibilités d'avancement.

Avec un recul de trente-cinq ans, on se rend facilement compte que les principales difficultés étaient imputables, premièrement, au fait que certaines professions étaient réservées aux hommes et, deuxièmement, à la décision du Conseil national du travail en temps de guerre qui permettait de fixer des salaires inférieurs pour les débutants et les apprentis. Il en a résulté que les femmes qui firent leur entrée sur le marché du travail furent fréquemment classées débutantes ou apprenties en dépit des termes précis de l'Explication de la Réglementation officielle des salaires en temps de guerre selon laquelle " les dispositions de la Réglementation relatives aux taux de salaire de base doivent s'appliquer à tous les employés, sans distinction de sexe ou d'âge. Une fois l'apprentissage terminé, la reclassification des travailleuses par les Conseils régionaux du travail semble avoir constitué un problème insurmontable comme l'indique le témoignage des Travailleurs unis de l'automobile durant l'enquête sur les relations de travail et les conditions salariales.

> Rien n'indique dans l'Ordonnance sur les salaires que les entreprises ne doivent pas verser aux femmes le même taux de salaire qu'aux hommes et, en vertu de cette même ordonnance, il est illégal de modifier l'échelle de salaire de base d'une classification donnée sans l'autorisation du Conseil. Néanmoins, un grand nombre d'entreprises ont embauché des femmes à un salaire inférieur à celui des hommes et leur production s'est révélée égale à celle des hommes. Cette situation résulte surtout de l'attitude hésitante du Conseil national canadien du travail en temps de guerre face à ce problème.
>
> À titre d'organisme, nous avons réussi, dans de nombreux cas, à obtenir la parité de salaire pour un travail égal, mais il nous a fallu pour ce faire étudier le bien-fondé de chaque cas, puis franchir toutes les étapes de la procédure de règlement des griefs établie en vertu de la convention collective pertinente, afin d'être en mesure de produire tous les renseignements

> nécessaires à la justification de nos prétentions. Cette procédure prend des semaines et, en général, l'entreprise visée renvoie l'affaire au Conseil régional du travail en temps de guerre qui, lui, hésite à se prononcer sur la question. Le Conseil de l'Ontario a virtuellement refusé de prendre position et il a déclaré que si la compagnie Ford Motor de Windsor accepte de payer un salaire égal pour un travail égal, cela bouleversera toute notre économie. (CMCTTG 1943:442)

C'est ainsi que les deux principaux éléments constituant l'opposition à l'égalité de salaire (le peu d'empressement du gouvernement à faire dûment appliquer les lois et l'institution de la ségrégation au niveau de l'emploi) se sont enracinés fermement dans le régime canadien du travail, au cours de la Seconde Guerre mondiale.

2.3 La phase salaire égal/non-discrimination : de 1951 à 1969

L'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948 s'est traduite, au début des années 1950, par une grande quantité de lois prohibant la discrimination sur le marché du travail fondée sur la race, la couleur, la religion et l'origine mais non pas sur le sexe. Elles on été votées en guise de lois sur les justes pratiques en matière d'emploi. Fait à noter en ce qui a trait à la réaction face à la Déclaration universelle des droits de l'homme, les gouvernements canadiens ont fait preuve de mauvaise foi quand il s'est agi de reconnaître qu'il existe, sur le marché du travail, une discrimination fondée sur le sexe. En fait, il semble que l'esprit et l'intention de la Déclaration aient été délibérément déformés. L'article 2 se lit ainsi (en partie) : " chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ".

Plus tard, dans un autre " élan " de législation, des lois garantissant aux travailleuses le droit au salaire égal pour un travail égal sont également votées. Il semblait que les droits des travailleuses devaient être protégés comme l'indique l'article 23(2) : " Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal ". De 1951 à 1959, 15 lois sur la non-discrimination et le salaire égal ont été approuvées par diverses juridictions au Canada. Ainsi, grâce à cette distinction essentiellement artificielle, les femmes se trouvaient encore davantage réléguées dans une catégorie de travailleurs inférieurs aux hommes et bien distincte.

2.3.1 La législation au cours des années 1950

Le mérite des principales mesures conduisant à l'élaboration de dispositions législatives ne revient pas au Canada. En 1948, l'OIT avait commencé à élaborer une norme sur l'égalité de la rémunération. Lorsqu'en juin 1951, la Conférence internationale du travail s'apprêtait à étudier la Convention n° 100, l'Ontario avait déjà approuvé sa propre loi. La Saskatchewan en fit autant au cours de la même année. Au cours des cinq années suivantes, quatre autres provinces votèrent également leurs propres lois en matière d'égalité de rémunération. Une loi fédérale s'appliquant aux employeurs soumis à la juridiction fédérale, (mais pas à la Commission de la Fonction publique), a également été adoptée.

On se conformait très fidèlement à la consuite adoptée à l'occasion de la promulgation des lois sur le salaire minimum (pour les femmes) au début des années 1920. En l'espace de six ans (de 1951 à 1957), sept instances législatives canadiennes votèrent des lois sur l'égalité de la rémunération.

Ce sont dans l'ordre, l'Ontario, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Canada, la Nouvelle-Écosse et l'Alberta. À la fin de 1959, on s'est entendu à propos d'une loi sur l'égalité de salaire à l'Île-du-Prince-Édouard (voir l'annexe D : la législation initiale sur l'égalité de salaire au Canada).

Toutes les lois adoptées au début des années 1950 sont de nature similaire. Le sens donné à

. " L'expression travail égal " était plutôt étroit. On le définissait comme un " travail équivalent " ou un " travail identique ou presque identique " ou, globalement, comme un " travail de nature comparable ".

. Les plaintes étaient en général adressées au ministère du Travail ou à un organisme (Commission des relations ouvrières) ou à une personne (ministre du Travail) associés à ce ministère.

. La plainte ne pouvait être soumise que par la personne faisant l'objet de discrimination.

. La loi visait la conciliation en vue d'un règlement du grief.

. Les plaignantes pouvaient souvent décider soit d'intenter un procès soit de déposer une plainte.

. Une seule loi contenait des dispositions prévoyant un dédommagement réel sous forme de salaire rétroactif pour un maximum de six mois.

. Deux lois seulement prévoyaient des mécanismes destinés à promouvoir les dispositions qu'elles contenaient.

Bref, il ne s'agissait que d'un début, car les lois ne comprenaient presque aucune disposition prévoyant leur application efficace. Deux de ces lois ne protégaient même pas la plaignante contre le renvoi après la déposition d'une plainte. Dans une certaine mesure, l'objectif de cette législation était limité. Elles étaient destinées à éviter que les travailleuses individuellement (et non pas collectivement) ne reçoivent un salaire inférieur à celui des hommes lorsqu'elles exécutent le même travail. Rien ne laisse supposer que l'objectif plus large de l'égalité des salaires soit seulement venu à l'esprit des législateurs. Certains députés fédéraux déclaraient, à propos de la Loi de 1954 sur l'égalité de salaire pour les femmes, qu'ils ont voté l'adoption du projet de loi non pas parce qu'ils estimaient que c'était une loi bien conçue mais parce qu'ils considéraient que c'était un pas dans la bonne voie.

2.3.2 La législation des années 1960

La législation des années 1960 a été profondément influencée par une autre convention de l'OIT, la Convention n° 111 sur la discrimination (emploi et profession), que le Canada a ratifié en 1964. Parce qu'il s'agissait d'une norme de travail qui ajoutait le sexe aux motifs pour lesquels il est interdit de faire de la discrimination, les législateurs canadiens furent peu à peu forcés d'aborder la question de la discrimination fondée sur le sexe sur les lieux de travail.

En ce qui a trait à l'égalité des salaires, les années 1960 apparaissent essentiellement comme une période de remise en question. Une seule des lois sur l'égalité de salaire votée au cours de la décennie précédente a réussi à rester intacte (Manitoba). L'Ontario a inclus les dispositions de la loi sur l'égalité des salaires dans son nouveau code sur les droits de la personne, puis de là, dans les lois sur les normes de

travail. En Nouvelle-Écosse, on se trouvait encore plus désorganisé. Une loi sur l'égalité des salaires a été en vigueur de 1956 à 1963, mais elle a été abrogée lorsque les dispositions sur l'égalité des salaires ont été incluses dans une loi sur les droits de la personne, entre 1963 et 1969. En 1969, les dispositions sur l'égalité des salaires passaient dans une autre loi sur l'égalité des salaires, restée en vigueur jusqu'en 1972. À ce moment-là, les dispositions sur l'égalité des salaires furent à nouveau transférées, pour se retrouver cette fois, dans un code sur les normes de travail.

Nous l'avons belle aujourd'hui de critiquer ces hésitations. Elles résultaient cependant de certains courants sociaux très puissants à l'époque. La présence permanente des femmes au sein de la population active allait être étudiée sérieusement. La plupart des gouvernements ont maintenant plus de dix ans d'expérience au chapitre des lois sur l'égalité des salaires. Les rares cas qui ont été portés devant les tribunaux se sont traduits, étrangement, par des échecs en raison de l'interprétation très étroite de la législation faite par les autorités judiciaires. Le concept de la non-discrimination, essentiellement restreint et négatif, cédait le pas à une nouvelle façon plus positive d'aborder la question, celle de la promotion des droits de la personne.

Les droits des femmes au travail semblent avoir été pris au centre d'un maelstrom. On estimait que le concept de l'égalité des salaires devait être étayé par des lois. Mais on n'avait pas encore déterminé s'il fallait le faire par un code des droits de la personne mettant l'accent sur l'égalité d'accès à l'emploi ou par un code du travail axé sur les normes du travail.

2.4 La phase travail de valeur égale/droits de la personne : de 1970 à 1977

Les incertitudes des années 1960 commençait à se cristalliser autour de la question de la discrimination fondée sur le sexe, lorsqu'en 1967 l'Assemblée générale des Nations Unies adopta la Déclaration de l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Il est tout à fait normal qu'il ait fallu consacré plusieurs années à son élaboration, puisqu'il s'agit d'un document traitant de concepts sociaux fondamentaux, mais son influence s'est fait sentir très tôt. Au Canada, l'évolution des rôles des femmes conduisait, le 16 février 1967, à l'annonce de la constitution d'une Commission royale d'enquête sur la situation de la femme.*

C'est le 28 septembre 1970 que la Commission royale sur la situation de la femme a présenté son rapport. Parmi les principes généraux adoptés à titre de structure de l'enquête sur " la situation de la femme au Canada ... pour assurer aux femmes des possibilités égales à celles des hommes dans tous les aspects de la société canadienne ", on note le principe suivant :

> " Notre mandat précisait également que le plein emploi des ressources humaines est dans l'intérêt même de la nation. Nous avons essayé d'analyser dans quelle mesure le Canada développe et utilise les compétences et les aptitudes des femmes. " (page xii)

C'est sous l'égide de la Commission d'enquête que devait se confondre la situation de la femme dans la société (droit à l'égalité des chances) et les droits de la femme à l'emploi et sur le marché du travail. Les recommandations détaillées et

*C.P. 1967-312, 16 février 1967.

complètes de la Commission fournissaient un point de départ pour procéder à l'intégration des femmes dans la population active canadienne.

Considérant les lois en vigueur à peu près inopérante, dans son chapitre 3 intitulé " Les femmes et l'économie canadienne ", la Commission a présenté sept recommandations relatives à l'égalité des salaires.

> ... Il est évident que le principe de " à travail égal, salaire égal " ne sera pas une réalité au Canada tant qu'il ne sera pas totalement reconnu par les employeurs et par les syndicats. Et, la nature humaine étant ce qu'elle est, il ne sera pas possible d'y parvenir tant que des lois efficaces ne le feront pas respecter, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il existe réellement des salaires différents pour les hommes et pour les femmes, et ces dernières s'en plaignent. Toutefois, il n'a jamais été déposé de plaintes dans le cas de la Loi (fédérale) sur l'égalité de salaire pour les femmes, et on ne relève que peu de plaintes dans les provinces qui ont des lois à cet effet. Il est clair que les lois ne servent pas à grand chose. (CRESF 1970:85)

Dans sa huitième recommandation, la Commission énonçait les éléments fondamentaux nécessaires pour garantir l'efficacité des lois sur l'égalité des salaires. Il nous faut les reprendre ici au complet puisque douze ans après la parution du rapport, seules deux des treize instances chargées de la législation du travail au Canada ont essayé de les mettre en pratique.

> En conséquence, la Commission recommande que la Loi (fédérale) sur l'égalité de salaire pour les femmes, les règlements fédéraux sur les salaires et sur les horaires, et les lois provinciales et territoriales sur la parité des salaires exigent :
>
> (a) que l'on se serve des concepts de compétence, d'efforts et de responsabilités comme critères objectifs pour déterminer ce qu'est un travail égal en s'assurant que les salaires ainsi déterminés tiennent compte de facteurs tels que l'ancienneté;

(b) que l'employée qui se sent lésée à la suite d'une prétendue infraction à la loi en cause, ou que la partie qui s'est chargée de faire respecter ses droits, puisse référer le grief à une agence nommée à ces fins par le gouvernement dont dépend la loi;

(c) que le soin de faire enquête sur les infractions à la loi soit du ressort de l'agence chargée de faire respecter la parité des salaires, qui sera habilitée à faire enquête, qu'il y ait eu plainte ou non;

(d) que dans la mesure du possible la plaignante puisse garder l'anonymat;

(e) que les dispositions de la loi permettent aux autorités de déterminer s'il y a eu infraction ou non et de déterminer quelles mesures il convient de prendre, et d'engager des poursuites si les décisions ne sont pas respectées;

(f) que, si l'employée lésée a chargé un tiers de défendre ses intérêts et si elle n'est pas satisfaite du résultat, elle ait la possibilité de soumettre elle-même sa cause à la personne ou aux personnes qui rendent la décision, qui pourra ou pourront modifier ladite décision;

(g) que la situation de l'employée ne soit en rien affectée de façon préjudiciable par son recours à la justice;

(h) que, lorsqu'il y a eu infraction, l'employée reçoive compensation pour toute perte de salaire, de congé ou d'avantages sociaux;

(i) que les syndicats et les associations d'employés, tout comme les employeurs et les associations patronales, soient tenus de respecter cette loi;

(j) que les amendes et autres pénalités soient assez lourdes pour prévenir efficacement les infractions; et

(k) que les termes de la loi précisent que ses dispositions s'appliquent aux personnes qui travaillent à temps partiel comme à celles qui travaillent à temps complet. (CRESF 1970:86, 87)

Vers la fin du rapport, les commissaires recommendaient la création d'une Commission des droits de l'homme, qui relèverait directement du Parlement et serait chargée d'administrer les lois sur la non-discrimination et les justes pratiques en matière d'emploi.

Mais les recommandations au sujet de l'égalité des salaires de la Commission royale ne se révélèrent efficaces que dans les secteurs contrôlés directement par le gouvernement fédéral. Le 16 novembre 1972, le Canada ratifiait la Convention n° 100 de l'OIT, la Convention sur l'égalité de rémunération. Et en 1975, le projet de loi, qui devait par la suite devenir la Loi canadienne sur les droits de la personne, fut présenté.

En adoptant cette loi en 1977, le Canada disposait finalement d'un texte législatif portant à la fois sur l'égalité des salaires pour un travail d'égale valeur et l'interdiction de faire de la discrimination en se fondant sur le sexe.

Conclusion

C'est en 1918 que le gouvernement fédéral a institué la politique du salaire égal pour un travail égal. Un bref coup d'oeil sur les salaires annuels des Canadiens et des Canadiennes suffit pour constater que ce principe n'a guère été respecté. Le genre de lois voté (ou pas voté) pour réglementer le comportement des employeurs à l'égard de leurs employées indique clairement que les gouvernements n'ont jamais considéré les travailleuses comme faisant partie intégrante de la population active. Ce point de vue se trouve renforcé par la façon dont les femmes ont été traitées, à la fois par les gouvernements et les employeurs, au cours des deux guerres mondiales, soit comme une réserve de main-d'oeuvre à utiliser en cas d'urgence et à exclure une fois la situation revenue à la normale. Par une ironie du sort,

l'expérience que les femmes ont acquise au travail pendant la guerre s'est révélée suffisamment enrichissante pour changer définitivement leur attitude face au marché du travail.

Quelles sont les principales conclusions à tirer de cette rétrospective des mesures prises par les gouvernements à l'égard du salaire versé aux femmes ?

. Les faits nouveaux intervenus pendant la phase du salaire minimum indiquent que les gouvernements ont tenté d'établir des règles de base pour prévenir l'exploitation du nombre relativement restreint de femmes qui travaillent à l'extérieur. Comme le révèle le rapport de la Commission sur l'écart des prix, les dispositions législatives sur le salaire minimum sont mal conçues et si mal appliquées que ni les salaires des femmes ni ceux des hommes ne sont protégés.

. La participation à l'effort de guerre a démontré clairement la capacité des femmes à exécuter le même travail que les hommes lorsque l'occasion leur en est offerte. Leur désir de devenir membres à part entière de la population active a même résisté aux interprétations discriminatoires du Conseil national canadien du travail en temps de guerre.

. Au cours des années 1950 et 1960, le protectionnisme continuait de prévaloir, cette fois sous forme de lois sur l'égalité des salaires, applicables exclusivement aux femmes. Que les hommes constituaient toujours la véritable source de main-d'oeuvre ressortait clairement des lois sur les justes pratiques en matière d'emploi, votées au début des années 1950 et interdisant la discrimination pour des motifs de race, de religion, de couleur, d'origine nationale, mais non de sexe.

. Au début des années 1970, on a reconnu la présence permanente des femmes au sein de la population active, comme l'indiquaient les divers codes sur les droits de la personne qui ajoutaient le sexe aux motifs pour lesquels il est interdit de faire de la discrimination sur le marché du travail. La ratification par le Canada des conventions de l'OIT (111 en 1964 et 100 en 1972) semble avoir motivé l'adoption des lois sur l'égalité d'accès à l'emploi et l'égalité des salaires.

Quelles conclusions peut-on tirer des événements des soixante-cinq dernières années qui puissent servir à faire progresser la situation de la femme sur le marché du travail ?

. De cet historique de la présence des femmes sur le marché du travail, il ressort clairement que ni les énoncés de politiques ni les déclarations de bonnes intentions n'ont fait augmenter le salaire versé aux femmes. La législation sur l'égalité des salaires dans ses termes actuels est à peine plus efficace. Nous avons relevé trois facteurs importants qui garantiraient l'efficacité des lois sur l'égalité des salaires :

> En premier lieu, il faut que la loi soit rédigée en des termes clairs pour en assurer l'application, sans que son interprétation puisse prêter à confusion. Il faut de plus que la loi prévoie des sanctions suffisantes pour décourager ceux qui voudraient la transgresser et ce, pour des raisons non seulement humanitaires mais aussi économiques.
>
> Le deuxième facteur important a trait à l'attitude des législateurs, des responsables de l'application de la loi et des tribunaux chargés de l'exécuter. Sans une interprétation éclairée de la loi et une intention ferme de l'appliquer, la loi la plus rigoureuse et la mieux rédigée est vouée à l'échec.

> Le troisième facteur d'importance, qui est naturellement relié aux deux premiers, se situe sur les plans de la promotion et de l'éducation. Si les patrons et les employées ignorent l'existence de la loi et si peu d'efforts sont déployés pour informer les intéressés des dispositions de cette loi, celle-ci sera évidemment dépréciée.

La législation actuelle sur l'égalité des salaires ne satisfait à aucun de ces trois critères. À ce stade, on peut mettre en doute l'efficacité des futures lois sur l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale.

. Il est également crucial de reconnaître que le principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale constitue une norme. Depuis 1919, l'Organisation internationale du travail (Bureau international du travail) l'a défini ainsi. Plusieurs gouvernements au Canada ont perdu un temps précieux en querelles au sujet de la compétence en matière d'application des dispositions. Ce n'est que dans la mesure où l'inégalité des salaires constitue une forme particulière de discrimination fondée sur le sexe qu'il s'agit d'une atteinte aux droits de la personne. S'il s'agit d'écarts de salaire entre les professions occupées surtout par des hommes et d'écarts au sein de telles professions, la question ne relève pas des droits de la personne. En conséquence, le salaire en soi ne peut être adéquatement administré et l'égalité mise en application dans le cadre législatif régissant les normes du travail. Tant que la question de l'exécution des dispositions législatives sur l'égalité de salaire ne sera pas résolue, les objectifs de ces dispositions demeureront obscurs et les répercussions de leur mise en application continueront d'être préjudiciables.

. Finalement, l'analyse a démontré que malgré des conditions d'emploi difficiles, le taux de participation des femmes a continué d'augmenter. Ne serait-ce que pour relever le niveau de l'économie nationale, des efforts plus soutenus doivent être déployés afin de promulguer des lois pour intégrer les travailleuses à la population active de base et appliquer les mêmes normes de travail à tous les travailleurs.

Dans son rapport intitulé " L'évolution du marché du travail dans les années 1980 ", le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail prévoyait que 65 p. 100 de l'augmentation de la population active au cours des années 1980 résulterait d'une participation accrue des femmes. On prévoit que 75 p. 100 de toutes les femmes âgées de 25 à 54 ans travailleront d'ici 1990. Le Groupe d'étude a défini ainsi l'importance de cette tendance pour l'économie canadienne :

> La constante évolution de la composition de la population active et de la structure de la demande de main-d'oeuvre fait ressortir la nécessité de transformer les tendances de l'activité des femmes au sein du marché du travail. Notre système économique ne peut plus négliger le potentiel de la population active féminine ...
>
> Une meilleure intégration des membres des groupes cibles serait essentielle à la santé future de l'économie. C'est dans la mesure où ces groupes ont atteint une plus grande diversité de compétence et d'expérience, avec l'amélioration de leur situation sur le marché du travail que cela suppose, que l'on pourra accroître l'égalité des chances d'accès à l'emploi, accélérer le processus d'adaptation et faire en sorte que l'économie puisse mieux répondre à l'évolution de la technologie de pointe et à celle de la demande. (Canada, ministère de l'Emploi et de l'Immigration 1981 : p. 104 et 121).

On ne s'avance peut-être pas trop en supposant que c'est par la force des choses que l'on réussira à atteindre les objectifs que soixante ans d'énoncés de politiques et trente ans de législation n'ont pu atteindre.

3 LES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRAVAIL DE VALEUR ÉGALE DANS LA LÉGISLATION FÉDÉRALE CANADIENNE

Introduction

En réponse aux recommandations sur l'égalité des salaires formulées par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, le gouvernement du Canada a élaboré une législation destinée (entre autres choses) à remédier efficacement à la discrimination salariale. Le 14 juillet 1977, soit cinq ans après que le Canada eût ratifié la Convention sur l'égalité de rémunération (BIT), on fit l'unanimité sur une Loi canadienne sur les droits de la personne. Mais la législation fédérale ne fut pas la première au Canada à contenir des dispositions sur l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale. En 1975, la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, avec son article 19 sur l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale, prenait force de loi. Tout comme avec la Loi de 1964 sur la discrimination dans l'emploi (la première au Canada à interdire la discrimination fondée sur le sexe sur le marché du travail), le Québec était une fois de plus à l'avant-garde de la législation sur l'égalité des sexes. Grâce à ces deux lois, une nouvelle façon d'aborder la question de l'égalité des salaires voyait le jour, incluant dans un même statut le principe du travail de valeur égale et le concept de l'égalité d'accès à l'emploi.

On reconnait depuis longtemps que les femmes sont victimes de discrimination au travail à la fois en termes de récompenses et de possibilités d'accès à l'emploi. Étant donné qu'il est peu probable que l'écart salarial traduise une différence inhérente aux capacités réelles des femmes et des hommes au travail, les économistes ont tenté d'élaborer des théories qui expliqueraient les écarts de salaires entre les deux. La plupart des études destinées à mettre à l'épreuve ces théories relatives à la discrimination salariale se font en isolant un pourcentage de

travailleuses dont le salaire est inférieur à celui des hommes et en prétendant qu'elles sont victimes de discrimination parce que l'on ne peut fournir d'explications justifiant l'écart de salaires.

Les résultats des recherches sur les théories de la discrimination n'ont pas réussi à bien expliquer les origines et la persistance des écarts, ni à quantifier avec exactitude le facteur discriminatoire. En effet, l'ensemble brut des données utilisées dans ces études tend lui-même à intensifier la discrimination contre la personne en perpétuant le mythe de la travailleuse moyenne.

> " Toutefois, on peut encore soutenir que chaque femme est victime de discrimination du fait qu'elle est évaluée et rémunérée sur la base des moyennes des groupes, ce qui constitue une sous-évaluation de sa productivité réelle. " (Lloyd et Niemi 1979:200)

Quels que soient les efforts déployés pour déceler l'existence de discrimination et mesurer son ampleur, il semble que l'on ait accordé peu d'attention à ses répercussions, soit sur l'individu, soit sur l'entreprise. Et c'est précisément ces répercussions que les lois sur le travail de valeur égale sont censées réduire.

> Nombreux sont les établissements qui fonctionnent moins bien, en raison de situations inacceptables attribuables aux attitudes et aux méthodes adoptées les années antérieures. La ségrégation des tâches, les disparités salariales injustifiées, l'existence d'une population active non représentative et de systèmes du personnel établis arbitrairement sont des vestiges du passé. Ils ne correspondent plus aux valeurs sociales actuelles et aux attentes. Chose plus importante encore, sur le plan économique, ils vont à l'encontre de l'efficacité. Les employés victimes d'actes discriminatoires deviennent mécontents et perdent toute motivation au

> travail. Ils en viennent à accorder une importance décroissante aux objectifs de l'établissement et à la productivité, pour s'attacher davantage à mettre fin à l'injustice perçus. Ils adoptent ainsi un comportement qui ne peut que nuire à la productivité et à la rentabilité. (Guide pour employeurs - 1981:14)

Si l'on considère les droits de la personne qui insistent sur la nécessité d'abolir les disparités de toutes sortes, cela suppose non seulement qu'il est illégal mais également contraire à l'éthique de continuer à verser un salaire moins élevés aux femmes qu'aux hommes pour un travail qui est, preuve à l'appui, de valeur égale. Cela suppose également que, si tous les citoyens ont des droits, il incombe à la société toute entière de leur offrir des chances égales pour leur permettre de jouir de ces droits.

Dans le chapitre 3, nous évaluerons l'efficacité, (après quatre ans d'existence,) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et en particulier l'efficacité des dispositions sur l'égalité des salaires. Nous analyserons la loi elle-même, sa mise en application et les cas importants réglés jusqu'à présent. Nous traiterons également des questions importantes qui reviennent constamment sur le tapis. En guise de conclusion, nous examinerons les récents développements qu'a connu l'application du principe du travail de valeur égale.

3.1 L'application des dispositions de la législation fédérale sur l'égalité des salaires

Comme il en a déjà été fait mention, l'intégration du principe du travail de valeur égale dans la législation fédérale est une conséquence directe des recommandations de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme. L'égalité des salaires avait, bien entendu, fait l'objet d'une loi fédérale en 1956, la Loi sur l'égalité de salaire pour les femmes. Cette loi a été

abrogée et les dispositions sur l'égalité de salaire intégrées au Code du travail du Canada en 1966 ainsi que d'autres normes du travail (de compétence fédérale) touchant les conditions de travail.

Lorsque la Loi canadienne sur les droits de la personne a été votée le 14 juillet 1977, les dispositions sur la non-discrimination, contenues dans la Partie I du Code canadien du travail, furent annulées. Les dispositions traitant de l'égalité des salaires, qui interdisaient les écarts de salaires entre les hommes et les femmes pour un même travail ou un travail identique, ont également été abrogées et une nouvelle clause leur a été substituée. Cette dernière était intéressante en ce qu'elle permettait de se baser sur les dispositions du Code du travail pour déterminer si les pratiques non discriminatoires, qui consistent à payer un salaire égal pour un travail d'égale valeur, étaient appliquées ou le seraient. En d'autres termes, alors que la définition du principe de valeur égale avait été confiée à la Commission canadienne des droits de la personne, Travail Canada demeurait responsable de l'application des normes sur l'égalité de salaire.

Dans la présente section, nous traiterons de l'application de la disposition législative relative à l'égalité des salaires (l'article 11) depuis son entrée en vigueur le 1er mars 1978. Nous examinerons les procédures de la Commission canadienne des droits de la personne pour le règlement des plaintes au sujet de disparités de salaire. Les facteurs qui peuvent justifier raisonnablement des disparités salariales y seront énoncés. De plus, nous analyserons un cas important afin d'évaluer les méthodes d'intervention de la Commission. Pour terminer, nous présenterons un aperçu du rôle de Travail Canada dans l'application des dispositions sur l'égalité des salaires, dans le cadre du Code canadien du travail.

3.1.1 L'application du principe du travail de valeur égale par la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)

Le principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale a été intégré à l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, que voici :

Disparité salariale discriminatoire

11.(1) Le fait qu'un employeur instaure ou pratique la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes constitue un acte discriminatoire :

Critères

(2) Les critères permettant d'établir l'équivalence des fonctions exécutées par des employés dans le même établissement sont les qualifications, les efforts et les responsabilités nécessaires pour leur exécution, considérés globalement, compte tenu des conditions de travail.

Établissements distincts

(2.1) Les établissements distincts qu'un employeur aménage ou maintient dans le but principal de justifier une disparité salariale entre hommes et femmes sont réputés, pour l'application du présent article, ne constituer qu'un seul et même établissement.

Disparité salariale non discriminatoire

(3) Ne constitue pas un acte discriminatoire au sens du paragraphe (1) la disparité salariale entre hommes et femmes fondée sur un facteur reconnu comme raisonnable par une ordonnance de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu du paragraphe 22(2).

Idem

(4) Des considérations fondées sur le sexe ne sauraient motiver la disparité salariale.

Diminutions de salaire interdites

(5) Il est interdit à l'employeur de procéder à des diminutions salariales pour mettre fin aux actes discriminatoires visés au présent article.

Définition de " salaire "

(6) Pour l'application du présent article, " salaire " s'entend de toute forme de rémunération payable à un individu en contrepartie de son travail et, notamment, des traitements, commissions, indemnités de vacances ou de licenciement, primes, de la juste valeur des prestations en repas, loyers, logement et hébergement, des rétributions en nature, des contributions de l'employeur aux caisses ou régimes de pension, aux régimes d'assurance contre l'invalidité prolongée et aux régimes d'assurance-maladie de toute nature et des autres avantages reçus directement ou indirectement de l'employeur.

La Commission s'est rapidement rendu compte que l'article 11 constituait l'une des dispositions les plus difficiles à faire appliquer. Par conséquent, en novembre 1977, un groupe d'étude sur l'égalité de salaire a été créé pour étudier les incidences de l'exécution de cet article. Il a présenté son rapport aux commissaires en février 1978. On a décidé de tenir des consultations avec les employeurs et les syndicats relevant de la compétence fédérale, ainsi qu'avec des associations féminines, afin de recueillir les points de vue des parties intéressées. Grâce à la collaboration des diverses parties, la Commission a pu établir la définition de certains mots-clés et élaborer des lignes directrices à l'égard de l'application de l'article 11.

La Commission a également publié un document de travail : " Méthodologie et principes d'application de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne ", qui explique dans une certaine mesure la portée de l'article 11 et la façon dont la Commission aborde la question pour son application. De plus, le " Guide pour employeurs ", publié en 1981, définit les expressions " établissement " et " valeur du travail " comme suit :

Établissement

" Établissement " s'entend de tous les immeubles, usines ou autres installations nécessaires à la conduite des affaires d'un employeur et qui sont situés à l'intérieur des limites d'une ville, d'un district municipal, d'une grande agglomération, d'un comté ou de la région de la Capitale nationale, selon celles qui sont les plus grandes, ou à l'intérieur de limites géographiques plus grandes que peuvent déterminer l'employeur ou l'employeur et le syndicat.

Équivalence des fonctions

" Équivalence des fonctions " s'entend de la valeur des fonctions exécutées par un employé dans un établissement donné par rapport à la valeur des fonctions exécutées par un autre employé ou par un groupe d'employés, cette valeur étant établie en fonction de critères approuvés, sans qu'il ne soit tenu compte ni du marché des salaires, ni du taux des salaires négociés. (CCDP 1981a : 28)

En ce qui concerne l'article 11 de la Loi, la Commission canadienne des droits de la personne doit se charger

(a) de veiller à ce que les préjugés fondés sur le sexe ne soient pas l'un des facteurs de l'établissement des salaires;

(b) de vérifier, s'il y a lieu, que les structures d'établissement des salaires de l'employeur respectent les critères prescrits; et

(c) d'empêcher le retour de structures discriminatoires et impropres d'établissement des salaires (CCDP 1981b : 30)

Donc, le rôle de la Commission consistait à cerner les cas de discrimination fondée sur le sexe et à les éliminer, en ce qui concerne l'établissement des taux de salaire.

Pour régler les plaintes déposées en vertu de l'article 11, la Commission emploie des experts-conseils spécialisés en parité des salaires, en rémunération et en évaluation des emplois.

La Commission agit à titre d'organisme consultatif, puisque son personnel examine les systèmes de rémunération pour déterminer s'ils comportent des pratiques discriminatoires. Elle joue également un rôle de conciliateur en soulignant l'obligation de se conformer à la législation, plutôt qu'en punissant les contrevenants.

3.1.2 Les ordonnances sur l'égalité de la rémunération

L'article 22(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne (" dans un cas ou une série de cas donnés, la Commission peut sur demande ou de sa propre initiative, décider de préciser les limites et les modalités de l'application de la présente loi... ") confère à la Commission le droit de préciser ses compétences en élaborant des lignes directrices. On s'est basé sur cet article de loi pour définir les aptitudes nécessaires, les efforts à fournir, les responsabilités à assumer et les conditions de travail sur le marché du travail, aux fins des ordonnances sur l'égalité de la rémunération publiées le 18 septembre 1978. (Voir l'annexe E pour le texte complet des ordonnances.)

Ces ordonnances renferment les sept facteurs qui peuvent servir à justifier un écart salarial entre les hommes et les femmes. Ce sont :

a) la rémunération fondée sur le rendement;

b) l'ancienneté;

c) la surévaluation des postes;

d) l'affectation comportant des tâches allégées;

e) le mode de rémunération en cas de rétrogradation;

f) la méthode de réduction graduelle du salaire et

g) l'affectation temporaire à des fins de formation.

3.1.3 L'analyse d'un cas relatif au travail de valeur égale

Le principal employeur soumis à la législation fédérale est le gouvernement du Canada lui-même. Par conséquent, il n'est pas surprenant que la majorité des cas jugés à ce jour touchent des employés du secteur public. En effet, la Commission a réglé jusqu'ici six affaires importantes touchant le travail de valeur égale : trois cas avaient trait à la classification des groupes et deux à des plaintes déposées par des particuliers. Dans la sixième affaire, on a estimé que le travail des groupes n'était pas de valeur égale. Seize plaintes font actuellement l'objet d'enquêtes. Du fait qu'un précédent a été établi par la décision prononcée dans la première affaire qui engageait une comparaison entre des groupes, nous en reproduisons (avec son autorisation) le texte tiré du document fourni par la Commission.

> Dans une plainte déposée au nom du groupe de la bibliothéconomie (LS), l'Alliance de la Fonction publique du Canada a allégué que les membres de ce groupe exécutait un travail de valeur égale à celui des membres du groupe de la recherche historique (HR), mais qu'ils étaient rémunérés à un taux de salaire inférieur. Le groupe LS étant composé surtout de femmes et celui des HR d'hommes, la disparité salariale a été imputée à la discrimination fondée sur le sexe.
>
> L'enquête relative à la plainte s'est déroulée comme suit : élaboration d'une stratégie d'enquête, définition des données requises, collecte et évaluation des données sur les postes, détermination des rémunérations équivalentes pour tous les niveaux des deux groupes, interprétation des données recueillies, formulation d'une proposition de règlement et négociation d'un accord de règlement.
>
> L'enquête a posé plusieurs problèmes. L'employeur a utilisé un système d'évaluation distinct pour mesurer la valeur des postes de chaque groupe. Aucun des deux ne convenait pour établir la

comparaison entre les groupes. Il a donc fallu en employer un qui permettrait de mesurer la valeur de tout l'éventail des postes des deux groupes. Le plaignant, l'intimée et la Commission ont convenu d'utiliser une méthode d'évaluation par point et facteur, c'est-à-dire la méthode Aiken modifiée pour réduire l'écart selon le sexe. Des points ont été attribués à chaque poste, selon les aptitudes, les responsabilités et les efforts requis et compte tenu des conditions de travail.

Les deux groupes comprenant plus de 700 postes, il était impossible de les examiner tous ni de faire des comparaisons directes entre postes. Un échantillon de 25 postes HR et de 31 postes LS a été tiré de l'enquête consécutive à la plainte. Les données sur les postes ont été recueillies au moyen de questionnaires et d'entrevues avec les titulaires des postes et (ou) de leurs surveillants. Les postes ont ensuite été cotés par le Comité d'évaluation de la CCDP. Une fois les cotations des postes visés acceptées, elles ont été comparées aux données salariales. Du fait que les dates d'entrée en vigueur des conventions des LS et des HR ne correspondaient pas, les données salariales ont été calculées au prorata sur une période de 12 mois afin d'obtenir des chiffres comparables pour les deux groupes.

Pour déterminer s'il y avait discrimination et, le cas échéant, dans quelle mesure, il a fallu comparer les postes de chaque groupe. Le groupe LS comportant six niveaux et le groupe HR cinq, il était impossible d'établir une comparaison directe par niveau. Il fut donc décidé de procéder par simple analyse de régression linéaire.

À cette fin, chaque poste a été représenté par un graphique dont les axes figuraient les salaires moyens et les points d'évaluation. Les courbes de régression ont ensuite été tracées pour chaque groupe de données. La distance verticale entre les deux lignes obtenues à la cotisation moyenne LS (292 points) représente la mesure du montant moyen de discrimination pour le groupe.

Afin d'obtenir le montant nécessaire pour éliminer la discrimination à chaque niveau du groupe LS, on a établi une cotation moyenne par point pour chaque niveau de groupe. En termes

graphiques, la distance entre les points et la ligne des salaires des HR représente ce montant. En termes mathématiques, on a substitué les cotations moyennes dans l'équation des salaires HR et soustrait ce résultat du salaire actuel LS, pour chaque niveau.

Depuis le règlement de la plainte déposée par le groupe de la bibliothéconomie, une somme encore plus importante a été accordée pour l'affaire présentée à nouveau par l'Alliance de la Fonction publique du Canada au nom du groupe des services généraux.

3.1.4 Le rôle de Travail Canada dans l'application des dispositions sur le travail de valeur égale

Travail Canada en a conservé la principale responsabilité, soit de contrôler la discrimination salariale (articles 63, 64, 65, 66, 67, 68 et 76 du Code canadien du travail) et de déterminer la somme à accorder à titre de dédommagement lorsqu'il y a effectivement discrimination salariale (article 65). En vertu de l'article 38.1, les inspecteurs de Travail Canada peuvent soit signaler les cas de discrimination salariale à la Commission canadienne des droits de la personne, soit déposer une plainte auprès d'elle à ce sujet.

La question des dispositions discriminatoires que peuvent renfermer les conventions collectives se posent également. Bien que ni la Loi ni le Code ne contiennent de directives particulières portant sur la vérification du contenu des conventions collectives, celles-ci doivent être déposées auprès du ministre du Travail (article 204). L'article 10 de la Loi canadienne sur les droits de la personne interdit à tout employeur ou organisation d'employés de " conclure des ententes, touchant le recrutement, les mises en rapport, l'engagement, les promotions, la formation, l'apprentissage, les mutations ou tout autre aspect

d'un emploi présent éventuel pour un motif de distinction illicite, d'une manière susceptible d'annihiler les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu ou d'une catégorie d'individus ". On peut donc supposer qu'il incombe à l'organisme chargé de recevoir les conventions collectives de les vérifier.

3.2 Les questions importantes

Le principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale est complexe. Il demeure, dans une large mesure, soixante ans après que l'on ait reconnu son bien-fondé et que l'OIT en ait encouragé la mise en application. Certains aspects en restent encore obscurs. Bien que relativement peu d'affaires sur le travail de valeur égale aient été jugées en vertu des législations fédérales et québécoises, c'est un sujet que l'on aborde avec passion dans le monde du travail.

Il est important de définir avec exactitude la discrimination fondée sur le sexe sur le marché du travail. Les plus larges définitions couvrent à la fois la disparité des salaires et l'inégalité des chances d'accès à l'emploi.

> Il y a discrimination salariale lorsque des travailleurs qui sont en moyenne de capacité égale (de productivité égale) recoivent une rémunération moyenne différente. Ainsi, tandis que la rémunération peut prendre la forme d'une rémunération différente pour le même travail, il est peu probable qu'elle se présentera sous forme d'emplois différents accordés à des travailleurs de capacité égale, emplois qui à leur tour apporteront une rémunération et des avantages différents. (Cain, 1976 : 1232)

La législation sur l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale est destinée à éliminer les disparités salariales entre les femmes et les hommes, en rejetant la ségrégation fondée sur le sexe issue de la catégorisation de certains emplois. Les lois sur l'égalité de la rémunération ne peuvent éliminer la discrimination salariale que lorsque les emplois occupés par des femmes et des hommes sont presque identiques. Par ailleurs, les dispositions relatives au travail de valeur égale n'exigent pas que la nature des tâches soit similaire mais plutôt que l'on mesure des facteurs tels que les qualifications exigées, l'effort requis pour l'exécution du travail et les responsabilités qui y sont liées.

À l'heure actuelle, après trente années de statistiques sur la rémunération, il n'y a aucun doute que les disparités salariales entre les deux sexes existent et ce, depuis de nombreuses années, et que l'on a peu fait pour modifier le rapport relatif de 60 cents (femme) à 1 $ (homme). Cette forme particulière d'inégalité a été définie comme de la discrimination salariale : ce phénomène se produit lorsque des individus d'une même catégorie sociale ou biologique sont rémunérés moins que d'autres appartenant à la même catégorie et ce, pour des raisons qui ne sont pas reliées au travail exécuté. Il est très clair que toute tentative pour corriger une injustice sociale de cette ampleur s'opposera violemment aux forces traditionnelles du marché. Mais il est tout aussi clair que le gouvernement actuel a reconnu que ce serait le cas. En présentant le projet de loi sur les droits de la personne à la Chambre des communes en 1977, le ministre de la Justice de cette époque a déclaré :

> " Je tiens à préciser bien clairement tout de suite pour qu'il n'y ait pas de malentendu, que le Parlement aurait tort d'accepter que le progrès de l'économie nationale soit assuré aux dépens de la main-d'oeuvre féminine dont le

travail égal en valeur à celui des hommes serait moins rémunéré. " (Hansard février 1977 : 2977)

Il semble évident que, dès le début, le gouvernement a reconnu que certaines pratiques en vigueur sur le marché du travail étaient naturellement discriminatoires et qu'il avait l'intention d'y remédier en présentant une loi sur les droits de la personne.

Dans le chapitre qui suit, nous examinerons certaines des questions qui font périodiquement l'objet des discussions sur le travail de valeur égale. De plus, nous exposerons certains faits nouveaux concernant l'opposition à ce principe.

3.2.1 Les arguments traditionnels invoqués contre la mise en application du principe du travail de valeur égale

En 1976, le ministère du Travail de l'Ontario a publié un document d'étude, " Equal Pay for Work of Equal Value " (Égalité de rémunération pour un travail de valeur égale), dans lequel il examinait attentivement les raisons pour lesquelles il ne fallait pas adopter la loi sur le travail de valeur égale. On peut résumer en trois points les arguments présentés à l'appui de cette opinion : les méthodes d'évaluation des emplois, les facteurs du marché du travail et la réglementation gouvernementale. Afin d'évaluer ces secteurs " traditionnels " d'opposition au principe de l'égalité des salaires pour un travail de valeur égale, il convient également de considérer le contenu de mémoires plus récents présentés au Ontario General Government Committee (Comité général du gouvernement de l'Ontario) en 1980. Il s'agissait du projet de loi n° 3, un amendement à la Loi sur les normes d'emploi, qui devait en retirer le critère d'égalité de la rémunération pour le remplacer par celui du travail de valeur égale. Ce projet de loi a été amendé et adopté en comité, mais n'a jamais été présenté devant l'Assemblée législative pour la troisième et dernière lecture.

a) L'évaluation des emplois

L'article 3 de la Convention n° 100 stipule que " des mesures seront prises pour encourager l'évaluation objective des emplois sur la base des travaux qu'ils comportent lorsque de telles mesures seront de nature à faciliter l'application de la présente convention ".

Bien que l'on ne conteste guère l'utilité de l'évaluation des emplois en tant que méthode administrative et qu'on l'utilise largement pour regrouper des tâches de même nature et des travailleurs d'un même secteur, on ne lui reconnaît pas la même utilité quand il s'agit d'établir l'égalité de la valeur des tâches rattachées à différents emplois.

Il semble que l'opposition soit surtout fondée sur le fait que, bien que l'évaluation des emplois permette d'établir une structure salariale équitable au sein d'un établissement, son utilité est contestable parce qu'elle ne tient pas compte de la structure des taux de salaires de l'extérieur. En d'autres termes, on se sert de l'injustice qui sévit sur le marché du travail pour justifier l'injustice qui règne dans l'entreprise.

Il existe également une certaine confusion au sujet du champ d'application du système d'évaluation. À la limite, on peut lui donner l'envergure d'une norme universelle et nationale, concept jamais envisagé au Canada. Au mieux, la norme éventuelle s'applique à l'industrie toute entière; certaines industries canadiennes l'appliquent déjà.

L'argument le plus légitime réside peut-être dans la question de l'objectivité du système d'évaluation des emplois lui-même.

L'évaluation des emplois n'est pas une technique nouvelle. La plupart des travaux de normalisation datent des années 1940. Par contre, ce qui est nouveau, ce sont les efforts actuels pour éliminer les écarts salariaux entre les employés de sexe différent grâce à l'utilisation des quatre facteurs normatifs servant à déterminer la valeur du travail, c'est-à-dire les qualifications, l'effort, les responsabilités et les conditions de travail. On ne peut, établir l'évaluation des emplois, par une norme commune qui servirait à mesurer tous les emplois. Il ne faut pas non plus s'attendre à pouvoir le faire. La société occidentale industrialisée et les divers marchés du travail qu'elle regroupe sont très différents. Des jugements sont inévitablement portés sur la valeur relative d'un emploi et, tout aussi inévitablement, ils varient d'un lieu à un autre. La législation sur les droits de la personne n'exige qu'une chose : ces différences ne doivent pas se baser sur les caractéristiques personnelles (sexe, race, religion, etc.) des individus ou des groupes de travailleurs.

b) Les facteurs du marché du travail

Pour étayer son opposition au concept du salaire égal pour un travail d'égale valeur, on prétend surtout que la loi de l'offre et de la demande sur le marché du travail doit l'emporter sur les considérations de justice sociale. En d'autres termes, si les femmes acceptent de travailler à des salaires inférieurs à ceux des hommes, elles doivent y être autorisées. L'extrait suivant du résumé de l'Association des hôpitaux de l'Ontario sur le projet de loi n° 3 illustre la logique de cet argument.

> Selon les termes actuels de la législation, il serait parfaitement légal, pour une personne employés dans un hôpital, de prétendre que le concierge a pour l'établissement lui-même la même valeur qu'une infirmière en chef. Étant donné que le concept du " travail égal, salaire égal " ne

> tient absolument pas compte de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre, ni des rapports de cette dernière avec le marché du travail et que, de plus, il ne fournit aucune norme objective pour juger de l'équivalence des fonctions, qui pourra prétendre que le concierge a tort ? Selon toute probabilité, la décision reviendrait à un agent des normes du travail, mais qui l'empêchera de donner raison au concierge ? Les implications, coûts et autres conséquences, d'une telle équivalence, et les répercussions qu'elle peut avoir sur d'autres rapports salariaux, à la fois au sein des hôpitaux et à l'extérieur, sont bien évidemment incalculables. (Pièce 51)

Dans une lettre, le directeur général du Board of Trade du Toronto métropolitain reprendrait le même thème :

> En raison des pressions et des forces du marché du travail, il est impossible que cette législation atteigne son but, si louable soit-il. Le Board of Trade est d'avis que, dans la pratique, elle portera atteinte à la productivité car elle supprimera les fonctions et les tâches devenues " surévaluées " comparativement au marché, ce qui entraînera des pertes d'emplois. (Pièce 54)

Mais il n'y a pas que la loi de l'offre et de la demande que les employeurs veulent préserver. Ils protestent avec véhémence (vraisemblablement au nom des syndicats, pour qui la question ne semble pas poser de problème) que la mise en application du principe du travail de valeur égale aurait des répercussions au niveau de la liberté de négocier des conventions collectives.

Le Employer's Council of British Columbia remarque que la politique des gouvernements préconise la négociation collective pour protéger les employés et déceler la présence d'injustices sociales. Le conseil poursuit en prétendant que " si les provinces canadiennes adoptent le concept du travail de valeur égale, il se pourrait que les commissions des droits de la personne et les organismes analogues participent un jour à l'élaboration de toutes les conventions collectives et de toutes

les échelles de salaire non négociées ". (Employer's Council of B.C. 1981 : 8).

Ce type de réaction ne tient pas compte de deux facteurs importants. Premièrement, la majorité des femmes qui travaillent ne sont " pas protégés " puisqu'elles ne sont pas syndiquées. Deuxièmement, une législation sur le travail de valeur égale exige simplement que, selon les accords conclus aucune discrimination fondée sur les motifs précisés ne soit exercée.

c) La réglementation gouvernementale

Ceux qui s'opposent à la promulgation de lois sur le travail de valeur égale prétendent que ce faisant, le gouvernement s'ingérerait inutilement dans les affaires du secteur privé, que les entreprises sont déjà sur-réglementées et que le coût d'application de la Loi serait excessif à la fois pour le gouvernement et pour les entreprises. L'Association du camionnage de l'Ontario était " convaincue qu'il (le concept de la valeur égale) est contraire à la nature d'une société démocratique et d'une économie libre du marché ". (Pièce 69)

La question de coûts pose certains problèmes que l'on peut probablement résoudre. Elle est soulevée chaque fois qu'une législation, à caractère social, innovatrice est inscrite au feuilleton. Mais la Loi doit appuyer les principes de justice sociale si l'on veut qu'ils soient respectés. Dans tous les cas, le calcul des coûts, une fois le fait accompli, ne semble pas avoir été la préoccupation majeure des employeurs.

> Ce qu'il importe le plus de signaler au sujet des coûts de l'égalité de la rémunération, c'est que suite à l'entrée en vigueur de la Loi, la majorité des employeurs n'estimaient pas qu'il était important de savoir combien l'application de la loi avait coûté, bien que la plupart ait

> exprimé, une fois la Loi votée, de sérieux doutes au sujet des effets des coûts supplémentaires. À l'époque, une association regroupant des entreprises avait estimé que ces coûts seraient " désastreux " pour ses membres qui emploient beaucoup de femmes. Une autre avait prétendu que pour la moyenne de ses membres, l'égalité de la rémunération absorberait à peu près toute la marge moyenne de profit. Dans le cas d'une troisième, des renseignements venant d'une source extérieure (Income Data Services) révélaient que les préoccupations causées par les frais encourus avaient dicté une stratégie aboutissant à une ségrégation presque totale et fondée sur le sexe. Lorsqu'on demanda à un comptable combien l'égalité de la rémunération avait coûté à sa compagnie, il admit qu'il l'ignorait parce que, dit-il : " Quelle différence cela pourrait-il faire ? On emploierait malgré tout les mêmes personnes ". (Snell et autres 1981 : 60)

La question du coût de la mise en application de la Loi et de la surveillance est peut-être moins spécieuse. Il est évident que les lois sur le salaire minimum des femmes et sur l'égalité de la rémunération n'ont pas atteint leur but en raison d'un manque de cohérence dans leur application et leur exécution. Récemment, l'Ontario a intensifié le contrôle de l'application de la Loi sur l'égalité de la rémunération en augmentant considérablement le nombre de ses inspecteurs. Il n'existe actuellement aucune mesure réelle concernant l'exécution de la loi qui relève du gouvernement fédéral.

3.2.2 La nouvelle opposition au principe du travail de valeur égale

Des développements récents indiquent que l'on s'oppose de plus en plus au concept du travail de valeur égale. Les employeurs s'expriment plus ouvertement et les gouvernements se font plus réticents. Et il semble que certains syndicats révisent leurs positions.

a) Les associations d'employeurs

Les motifs que les employeurs avancent pour justifier leurs positions à l'égard du principe du travail de valeur égale sont, sans conteste, devenus plus complexes. En 1954, lorsque le Comité fédéral sur l'égalité de rémunération a demandé son opinion à l'Association canadienne des manufacturiers sur l'introduction d'une telle législation, l'association n'avait rien à déclarer. En 1980, l'Association a présenté un mémoire de 19 pages au Ontario Standing General Government Committee on Bill 3, au sujet de l'amendement à la Loi sur les normes d'emploi relatives au travail de valeur égale.

L'Association s'est jointe à toutes les autres associations d'employeurs (16 en tout) pour présenter des mémoires recommandant le rejet du projet de loi n° 3.

> Nous espérons que notre mémoire a démontré clairement que l'Association des manufacturiers canadiens estime que le projet de loi est nettement inadéquat. En raison de son importance, cette législation devrait, au préalable, faire l'objet de consultations publiques et l'Assemblée devrait entreprendre des recherches poussées, afin de prendre une décision, en toute connaissance de cause. La plupart des données nécessaires ne sont pas disponibles actuellement. Nous recommandons donc que le gouvernement de l'Ontario retire le projet de loi et qu'il prenne le temps d'étudier les expériences fédérale et québécoise avant de prendre d'autres mesures. (Pièce 27)

À la fin de l'année 1981, le Employers' Council of British Columbia a publié A Review of Equal Pay for Work of Equal Value en réponse aux démarches croissantes des syndicats de la province qui demandaient que le principe soit inclus dans les conventions collectives.

Le conseil a souvent fait l'erreur de supposer que le système fédéral exige l'application d'un système universel d'évaluation des emplois. Tout en précisant qu'il ne s'oppose pas au concept, le conseil explique sa position. " La mise en pratique d'un tel processus, même sur une échelle limitée, présente des difficultés énormes et peut-être insurmontables. On se demande sérieusement si le principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale peut être adopté sans causer de violentes perturbations sur le marché du travail actuel et compromettre les rapports établis de longue date dans le domaine de la négociation collective. "

On concentrait toute son attention sur un petit détail, ce qui empêchait de considérer le problème dans son ensemble. La législation sur les droits de la personne, en général, et le principe du travail de valeur égale, en particulier, visent expressément à corriger une discrimination inhérente au marché du travail. " Dans la mesure où il existe une disparité des salaires sur le marché du travail, et tant que cette situation persistera, un grand nombre de femmes contribueront involontairement chaque jour à faire en sorte que restent en vigueur les taux élevés de salaire rattachés aux emplois occupés surtout par des hommes ". (Conseillers en relations industrielles 1978 : 112)

b) <u>Les attitudes des gouvernements</u>

Au cours des dernières années, on a constaté que les gouvernements commençent sérieusement à s'opposer à l'objectif de la législation sur le travail de valeur égale, et même à agir de façon contraire à cet objectif. Aucun des exemples cités ci-après n'indiquent que le concept est, en soi, impraticable; personne n'a cependant l'intention de le mettre en application.

*Le poste de certains employés de l'état de Washington a fait l'objet de deux évaluations. Dans un premier temps, seuls les postes de la haute direction, y compris ceux des représentants, furent évalués et ce, ostensiblement, en vue de porter les salaires au même niveau que ceux du secteur privé. Les résultats de cette étude, qui recommandait une augmentation de salaire, furent mis en application. La seconde étude, utilisant exactement la même méthode d'évaluation des tâches, avait pour but de quantifier l'écart existant entre les emplois occupés majoritairement par des femmes et ceux occupés surtout par des hommes. Les résultats indiquaient que les femmes étaient en fait sous-payées et que l'augmentation de leur salaire coûterait approximativement 38 millions de dollars par année. Les résultats de la seconde étude ne furent pas mis en application.

*Au tout début de 1981, la Commission des communautés européennes intenta une action en justice contre le Royaume-Uni (et contre la Belgique et le Luxembourg) devant la Cour de justice des communautés européennes. La Commission accusait le Royaume-Uni d'avoir manqué à ses obligations en vertu de la Directive 75/117/CEE (égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale), parce qu'il n'avait pas adopté de lois, de règlements ou de dispositions administratives qui élimineraient " la discrimination à l'égard du travail auquel on reconnaît une valeur égale ". L'affaire est toujours devant le tribunal.

*Au Canada, il y a l'affaire du projet de loi n^{o} 3 et du gouvernement de l'Ontario. Présenté le 8 mars 1979 devant la législature ontarienne, il visait à modifier l'article 33 de la Loi sur les normes d'emploi de façon à en retirer le principe de l'égalité de rémunération pour un travail substantiellement de même nature pour y substituer celui de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale. Le Comité général permanent du gouvernement reçut cinquante mémoires soit trente-quatre

en faveur de la nouvelle législation, et seize s'y opposant. Le projet de loi fut modifié et voté en comité, mais le gouvernement n'y donna pas suite et empêcha qu'il soit présenté devant l'Assemblée législative en troisième lecture.

c) Les activités des syndicats

À ce jour, les deux principales plaintes réglées par la Commission canadienne des droits de la personne ont été présentées par le même syndicat. Cela a néanmoins permis de déterminer les questions susceptibles de créer des conflits. Il y a, par exemple, le problème de la relativité. Du temps de la Commission de lutte contre l'inflation, la politique du gouvernement consistait à autoriser des augmentations de salaires en vue d'assurer le maintien de relations établies de longue date. La législation sur le travail de valeur égale, par contre, est expressément destinée à restructurer les rapports salariaux discriminatoires. Le problème est encore plus délicat du fait que l'article 11 exige que l'on effectue des comparaisons entre les groupes afin de prouver la valeur égale du travail.

L'article 2 de la Convention n° 100 énonce trois grandes mesures pour appliquer le principe du salaire égal pour un travail de valeur égale : la législation, l'institution de méthodes de fixation des salaires et les conventions collectives. Certains signes laissent supposer que ce principe pourra être mis en application en grande partie par le biais de son inclusion dans les conventions collectives. La question est actuellement débattue en Alberta et en Colombie-Britannique. Et les grèves récentes, déclenchées pour cette même raison par les travailleurs unis de l'automobile en Ontario et l'ACTIMA en Colombie-Britannique, laissent présager une nouvelle tendance à l'égard de l'application de ce principe au Canada.

Conclusion

De l'examen des rapports entre les syndicats et le patronat et de l'analyse des questions importantes, il ressort clairement que l'opposition à l'application du principe d'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale se manifeste surtout chez les employeurs et les organismes qui les représentent. Il est clair également qu'ils s'opposent à l'application de ce principe en raison des coûts supplémentaires que cela entraînerait pour eux, mais aussi parce qu'ils comprennent mal les objectifs et les dispositions de la Loi, qui stipule qu'ils se doivent de corriger les inégalités salariales.

> Les opinions exprimées, les mesures prises pour développer l'économie et les méthodes de rémunération employées au cours des années passées ont donné lieu à d'importants écarts salariaux entre hommes et femmes, écarts qu'on ne peut expliquer par les différences dans les particularités des postes, les niveaux de compétence ainsi que la responsabilité et les efforts requis pour accomplir les tâches assignées. Ces écarts ne sont pas nécessairement la faute d'une personne en particulier, ils ne sont que l'aboutissement de décisions antérieures. Les employeurs sont tenus de déceler ce genre d'écarts et d'y remédier. Il est dans l'intérêt de l'employeur et des employés d'éviter la frustration et la mauvaise volonté qu'engendre la discrimination dans les méthodes de rémunération (Guide pour employeurs 1981 : 7)

Des prises de position récentes contre le principe du salaire égal pour un travail de valeur égale (l'abandon du projet de Loi 3 en Ontario, l'indignation que soulève actuellement le terme " valeur comparable " et la partie intitulé VII de la Loi sur les droits civils des É.-U.) indiquent qu'il faudrait peut-être aborder la question autrement. Par exemple, il est nécessaire d'expliquer plus clairement la portée et de l'article 11 et les obligations qu'il impose. Il est également

nécessaire d'indiquer, à l'instar du Conference Board aux États-Unis, que les lois sur le travail de valeur égale et l'égalité d'accès à l'emploi constituent de bonnes pratiques administratives qui profiteront à l'économie nationale. Tant que l'on n'expliquera pas les avantages que présente la législation sur le travail de valeur égale, sa valeur globale ne sera ni démontrée ni soutenue.

L'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne est en vigueur depuis plus de quatre ans. Mais jusqu'à présent, il serait difficile de qualifier d'effective son application. Il est indispensable de redresser la situation pour éviter que les dispositions sur l'égalité de la rémunération soient aussi inefficaces que les lois sur l'égalité des salaires.

À titre d'organisme fédéral chargé de l'élaboration et de l'application des normes de travail, Travail Canada a un rôle essentiel à jouer pour donner un nouveau départ à l'application des dispositions sur l'égalité de la rémunération. La Convention n° 100 fait maintenant partie des normes des droits fondamentaux de la personne pour la main-d'oeuvre internationale, qui a été ratifiée par cent États. Au Canada, l'application efficace et répandue de la norme d'égalité de la rémunération ne peut qu'améliorer la productivité future de la main-d'oeuvre canadienne.

4 LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS SUR L'ÉGALITÉ DE LA RÉMUNÉRATION

Introduction

Durant les quatre années au cours desquelles l'article 11 a été en vigueur, on n'a pas déposé un grand nombre de plaintes, pas plus que l'on n'a assisté à de nombreux règlements. Faut-il envisager d'autres procédures pour intensifier les efforts déployés en vue d'obtenir la parité salariale pour les femmes ? Il est clair que cette initiative revient aux gouvernements.

Il est essentiel que les gouvernements prennent des mesures au chapitre de la conception et de la mise en application des programmes qui donnent naissance aux principes sur lesquels reposent les lois, afin que ces derniers soient appliqués. En effet, dans la plupart des instruments internationaux on estime que la responsabilité du gouvernement est tellement importante, que l'on défini clairement son rôle au niveau de l'organisation du secteur public.

Ainsi, en ratifiant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Canada s'est engagé à " s'abstenir de tout acte ou pratique discriminatoire à l'égard des femmes et à faire en sorte que les autorités publiques et institutions publiques se conforment à cette obligation ". La Recommandation n° 90 sur l'égalité de la rémunération décrit précisément le rôle de l'État au chapitre de l'application de ces principes.

> " Des mesures appropriées devraient être prises, après consultation avec les organisations de travailleurs concernées, ou là où de telles organisations n'existent pas, avec les travailleurs concernés, afin :

a) d'assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale à toutes les personnes employées dans les services et organismes de l'administration publique centrale; et

b) d'encourager l'application de ce principe aux personnes employées dans les services et organismes des administrations des États constituants ou des provinces d'un État fédératif, ainsi que des administrations locales, lorsque la fixation des taux de rémunération est du ressort des diverses autorités publiques. "

Trente ans après la rédaction de cet instrument, les représentants des vingt-quatre nations les plus industrialisées du monde font encore sensiblement les mêmes déclarations. La Conférence sur l'emploi des femmes, tenue à Paris en mai 1980 par l'Organisation de coopération et de développement économiques, a publié une déclaration de politiques sur l'emploi des femmes, déclaration soulignant la nécessité d'accorder la priorité à certains objectifs au moment de formuler des politiques pertinentes. Entre autres objectifs cités figurent, d'une part, l'utilisation plus intensive par les gouvernements des mesures à leur disposition, afin d'accorder des chances égales aux femmes, notamment dans le recrutement, la formation et la promotion dans le secteur public. D'autre part, les gouvernements doivent s'assurer que des mesures efficaces permettant d'appliquer cette politique à l'ensemble des politiques gouvernementales pertinentes influant sur l'égalité d'accès à l'emploi pour les femmes soient prises. Il est clair que l'on estime le rôle des gouvernements dans l'application des lois sur l'égalité de la rémunération.

On ne peut que qualifier de passive la façon dont le gouvernement fédéral et ses organismes absordent actuellement la question. La Commission canadienne des droits de la personne a reçu quelque trente plaintes dont six seulement ont été réglées. Aucune plainte n'a été déposée par la Commission ou Travail Canada, qui sont pourtant habilités à le faire. Dernièrement, la Conférence du Bureau de la main-d'oeuvre féminine sur l'égalité des sexes sur le marché du travail a pourtant démontré une fois de plus que beaucoup de gens ne comprennent pas le concept de l'égalité de la rémunération et qu'encore beaucoup plus de gens ne comprennent pas la différence entre l'égalité de la rémunération et le travail de valeur égale. Dans l'état actuel des choses, la législation concernant le travail de valeur égale semble se diriger vers une impasse, comme ce fut le cas de la législation sur l'égalité de la rémunération.

Quels efforts devrons-nous déployer pour renforcer l'application du principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale ? Le plan d'action exposé ci-après fait état de quatre secteurs où de nouveaux programmes pourraient être mis sur pied. Ce sont : l'information, la conformité, le contrôle de l'application et la surveillance. Ce plan part du principe qu'il existe une norme de travail sur la rémunération et qu'il incombe donc à Travail Canada de veiller à l'application du principe. Toutefois, il faut franchir une étape essentielle avant de passer à l'élaboration de programmes, c'est-à-dire qu'il faut s'assurer que le gouvernement s'engage le plus fermement possible à appliquer et à observer, dans le secteur public, le principe du salaire égal pour un travail de valeur égale. Cet engagement se traduirait par l'application intégrale des dispositions du Code canadien du travail et de la Loi sur les droits de la personne. En outre, il doit déclarer clairement, sans équivoque et publiquement que la disposition sur l'égalité

de la rémunération vise, d'une part, à éliminer la discrimination salariale dont les femmes sont victimes et, d'autre part, à s'assurer qu'une rémunération égale est versée aux femmes et aux hommes exécutant un travail de valeur intrinsèquement égale.

4.1 L'information et l'éducation du public

On propose la formation d'une commission tripartite conformément à l'article 4 de la Convention n° 100 qui stipule que : " en vue de donner effet aux dispositions de la Convention, les autorités publiques collaboreront, de la manière qui conviendra, avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, intéressées ". Cette commission devrait être créée officiellement et se réunir tous les trimestres. Elle aurait pour mission de prodiguer des conseils sur l'élaboration et la mise en application de tous les programmes ayant trait au salaire égal pour un travail de valeur égale et à l'égalité des chances sur le marché du travail.

En outre, il faudrait élaborer un important programme d'information spécialement conçu à l'intention des femmes employées par la Fonction publique fédérale. Il semble évident que si la Loi doit avoir l'effet escompté, à savoir permettre l'élimination de la disparité salariale, il faut en faire connaître au grand public la nature et le but. Étant donné que Travail Canada a certaines responsabilités à l'égard de l'application des dispositions sur l'égalité de la rémunération prévues par le Code canadien du travail, et que le Bureau de la main-d'oeuvre féminine assume les responsabilités particulières rattachées aux conditions de travail des femmes, il semble raisonnable qu'une telle campagne d'information et de publicité soit dirigée par le Bureau de la main-d'oeuvre féminine.

4.2 Les procédures à suivre pour se conformer à la loi

L'établissement d'un programme qui indique aux employeurs comment se conformer à la Loi, est l'élément le plus important d'une politique visant l'application des dispositions sur l'égalité de la rémunération. Adopter une loi est une chose, veiller à ce qu'elle soit respectée en est une autre. Jusqu'à présent, les organismes gouvernementaux ont été plutôt passifs à l'égard de l'application de ce principe. En raison du caractère unique de la notion de salaire égal pour un travail de valeur égale, les employeurs ne savent pour ainsi dire pas quoi faire pour se conformer à la Loi.

Les études menées dernièrement aux États-Unis n'ont guère fourni d'éclaircissements. La Equal Employment Opportunities Commission a demandé au National Research Council (NRC) d'étudier les questions soulevées par l'application du principe de la valeur comparable du travail à la rémunération. En mettant les choses au mieux, les résultats obtenus sont équivoques. Après trois années d'étude, le Committee on Occupational Classification and Analysis, créé par le NRC, a conclu que les plans d'évaluation des postes pouvaient en eux-même permettre de découvrir l'existence d'une discrimination salariale ou la réduire, mais, qu'en définitive, il n'existe aucun test permettant d'analyser le choix et la pondération des facteurs entrant en ligne de compte en ce qui a trait à la rémunération, pour déterminer s'ils sont équitables. Par ailleurs, le comité a décidé que les plans d'évaluation des postes avaient " du bon et qu'ils méritaient d'être essayés et élaborés plus à fond ". Le comité a été très clair sur ce point très important qu'est la nécessité, pour les employeurs et les employés, de collaborer afin d'établir les critères sur lesquels les plans doivent se baser.

> Il s'agit d'un mécanisme intrinsèquement subjectif et il est essentiel qu'employeurs et travailleurs s'entendent sur les facteurs entrant en ligne de compte dans la rémunération, et la pondération de tels facteurs, pour parvenir à créer une structure salariale équitable. (Trueman et Hartmann, 1981 : 96).

Il ressort de cette étude, des conclusions de David Thomsen du Compensation Institute et, en fait, des deux principales affaires réglées par la Commission canadienne des droits de la personne que, même si les plans d'évaluation des postes ne sont pas encore totalement dénués de préjugés sexistes, ils peuvent permettre d'éliminer la disparité salariale. Par conséquent, on propose que soit élaboré à l'intention des employeurs un ensemble de principes directeurs définissant la discrimination salariale et indiquant comment la déceler et l'éliminer. On propose en outre que ce projet soit réalisé en collaboration avec la commission tripartite chargée d'étudier l'égalité de la rémunération et des chances sur le marché du travail.

4.3 La mise en application des lois et l'inspection

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, si les lois sur l'égalité de la rémunération n'ont pas été appliquées, c'est surtout parce que les employeurs ne disposaient d'aucune ligne directrice à cet égard. Cette lacune a également eu des répercussions négatives sur l'application de la Loi au moyen de l'inspection des livres de paye. Tant que l'on n'aura pas donné aux inspecteurs du travail des instructions sur la façon de déceler les disparités salariales et sur les conseils à donner aux employeurs pour les éliminer, il est inutile d'essayer de leur faire appliquer la Loi.

La réglementation des salaires fait l'objet de plusieurs normes internationales du travail, et elle est généralement considérée comme faisant partie intégrante des conditions de travail.

Travail Canada a pour mandat d'établir des normes du travail canadiennes, d'en assurer l'application et le contrôle et, en vertu du Code canadien du travail, d'assurer l'égalité de rémunération à la population active par l'intermédiaire de ses inspecteurs. Il devrait lui incomber de faire respecter la Loi et d'en surveiller l'application. En outre, les inspecteurs de Travail Canada sont les seuls agents du gouvernement légalement habilités à consulter les livres de paye des employeurs régis par le gouvernement fédéral.

4.4 La surveillance des progrès réalisés pour parvenir à l'égalité de la rémunération entre les femmes et les hommes

Selon les études traitant de l'efficacité des lois sur l'égalité de la rémunération, l'absence de statistiques valables permettant de constater les progrès accomplis a empêché que l'on ne décèle les disparités salariales. Sans statistiques appropriées, on ne peut évaluer ni le degré ni le genre de discrimination pratiquée, ni le domaine où elle s'exerce, ni les progrès accomplis pour l'éliminer.

Il y a vingt-huit ans, le ministère fédéral du Travail avait été chargé de déterminer s'il existait vraiment des disparités salariales et, le cas échéant, quelle en était l'ampleur. En 1978, lors de ses premières réunions, le National Research Council des États-Unis s'est demandé s'il était légitime de s'attarder à la question des disparités salariales et comment il devait procéder pour déterminer la véracité. Il est évident que pour régler ce problème, il faudra envisager sérieusement de modifier le genre de données nécessaires aux enquêtes sur la structure des salaires.

Cette idée n'est pas nouvelle. Le rapport annuel de 1981 de la Commission canadienne des droits de la personne invite à y réfléchir. Une déclaration qui fait autorité figure dans le

rapport des experts dur l'égalité de la rémunération, dont la réunion s'est tenue à l'OIT à Genève en 1974 :

> " Des statistiques permettant de mesurer l'évolution des niveaux et la composition des gains féminins, les différences de salaire entre hommes et femmes pour un " travail de valeur égale " et les progrès dans l'application du principe de l'égalité de rémunération devraient être établies. À cet effet, les gouvernements devraient mener, selon des méthodes statistiques appropriées, des enquêtes nationales périodiques sur la structure des salaires comportant une ventilation en variables tels que sexe, niveaux de qualification, âge, ancienneté, branche d'activité, taille d'entreprise. À cet égard, les États membres devraient être encouragés à faire grand usage et à se servir comme guide des recommandations contenues dans les instruments et des résolutions relatives aux statitiques du travail adoptées par les diverses réunions de l'OIT. " (OIT 1975c : 110)

Il serait vain de se consacrer activement à la mise en application des dispositions sur l'égalité de la rémunération si on n'obtenait pas en même temps des renseignements statistiques permettant d'évaluer les progrès.

4.5 Le secteur public en tant que chef de file

Dans la présente section, il a d'abord été question des mesures prises par le gouvernement eu égard à la législation sur l'égalité de la rémunération. Parmi les employeurs relevant du gouvernement fédéral auxquels s'applique l'article 11, le gouvernement du Canada (par l'intermédiaire du Conseil du Trésor) est de loin le plus important. Et pourtant, les deux principales affaires ayant trait à l'égalité de la rémunération, qui ont été réglées, concernent des plaintes déposées contre les pratiques d'emploi de l'administration fédérale. Certains indices démontrent que le Conseil du Trésor commence à prendre ces lois plus au sérieux. Toutefois, il n'a pris aucune mesure

importante pour modifier ses propres normes de rémunération, bien que ces lois existent depuis cinq ans.

La citation suivante, tirée d'une publication de l'OIT (" Égalité de chances et de traitement pour les travailleurs ") datant de 1975, souligne encore l'importance du rôle du gouvernement dans la mise en oeuvre des changements à apporter aux pratiques traditionnelles d'emploi.

> " Dans de nombreux pays, la discrimination persiste dans certains secteurs de l'activité économique et sociale et, plus particulièrement aux hauts niveaux de compétence et de responsabilité et aux postes de commande. Il pourra alors être nécessaire de mener des actions spéciales pour éliminer progressivement la discrimination dans ces secteurs et à ces niveaux.

On ne saurait surestimer le rôle déterminant que les gouvernements peuvent jouer dans la promotion du principe de l'égalité de chances pour les femmes et dans l'élaboration de programmes positifs et de plans d'action concertés à cette fin. Les gouvernements peuvent non seulement faire oeuvre de pionnier en donnant l'exemple dans des secteurs qui sont de leur ressort, mais aussi prendre les dispositions nécessaires pour donner au principe de la non-discrimination force de loi et créer un système d'application efficace, y compris un mécanisme d'appel ". (OIT 1975 : 80)

Cette déclaration est tirée d'un plan d'action proposé par l'OIT qui s'inspire des points élaborés par le groupe d'experts chargés d'étudier les problèmes des travailleuses du point de vue de l'égalité des chances et du traitement. Ce plan contient également la recommandation suivante :

> Il faut inciter les employeurs à accepter d'embaucher des femmes et à les juger en tant que travailleurs, plutôt que de les sous-estimer en raison de leur sexe. Tant que ce phénomène d'acceptation ne sera pas généralisé, la main-d'oeuvre féminine demeurera en marge de la main-d'oeuvre principale " (OIT 1975 : 32)

Conclusion

L'importance des engagements internationaux pris par le Canada à l'égard du principe du salaire égal pour un travail de valeur égale, l'intérêt croissant manifesté aux États-Unis pour le principe de la valeur comparable du travail et les efforts déployés pour insérer dans les conventions collectives des clauses sur le travail de valeur égale, sont tous des indices du changement qui est en train de se produire. La présence des femmes dans la population active rémunérée a augmenté de façon spectaculaire au cours des dix dernières années. En outre, les projections relatives à la main-d'oeuvre indiquent que leur taux de participation augmentera à un rythme encore plus rapide au cours des prochaines décennies.

Si la main-d'oeuvre féminine doit être justement rémunérée en fonction de sa productivité, il faut reconnaître qu'elle fait partie intégrante de la main-d'oeuvre principale. Il est donc nécessaire que les femmes et les travaux qu'elles exécutent soient évalués sur les mêmes bases que les hommes et les travaux qu'ils exécutent. Tous les travailleurs participent à la composition du produit national brut. Il convient donc de se demander si, à une époque caractérisée par la promotion des droits de la personne, on peut justifier qu'une bonne partie de la main-d'oeuvre soit encore sous-payée uniquement parce qu'elle n'est pas masculine.

BIBLIOGRAPHIE

ABRAMSON, Joan, Old Boys New Women: the Politics of Sex Discrimination, Praeger, New York, 1979.

ACTON, Janice, Penny Goldsmith et Bonnie Shepard, Women at Work: Ontario, 1850-1930, Canadian Women's Educational Press, Toronto, 1974.

AGARWAL, Naresh C., Equal Pay: A Comparative Analysis of Research Evidence and Public Policy in Canada, the United States and Britain, Document de recherche 80-01, Labour Studies Programme, McMaster University, Hamilton (Canada), 1980.

AGARWAL, Naresh C. et Harish C. Jain, Pay Discrimination in Canada: Issues and Policies. Recherche et documents de travail, série n° 143. Faculty of Business, McMaster University, Hamilton, 1978.

AMSDEN, Alice H., The Economics of Women and Work, Penguin Books, Harmondsworth, 1980.

ARMSTRONG, Pat et Hugh Armstrong, The Double Ghetto. McClelland and Stewart, Toronto, 1978.

ASHENFELTER, Orley et Albert Rees, Discrimination in Labor Markets, Princeton University Press, 1973.

ASSOCIATION CANADIENNE DES ADMINISTRATEURS DE LA LÉGISLATION OUVRIÈRE, Equal Pay in Canada: A Report prepared by the Women's Policy Committee for the 36th Annual Conference of the CAALL du 13 au 15 mai 1977, Saskatoon (Saskatchewan), 1977.

ATKINSON, Tom, Men and Women at Work, Travail Canada, Ottawa, 1982.

BELLER, Andrea H., EEO Laws and the Earnings of Women, Institute for Research on Poverty, Reprint 243, University of Wisconsin, Madison, 1977.

BLACKKORBY, Charles, David Donaldson and Maria Auersperg, A New Procedure for the Measurement of Inequality Within and Among Population Subgroups, Canadian Journal of Economics 14(4) : 665 à 685, 1981.

BLAXALL, Martha et Barbara Reagan, Women and the Workplace: the Implications of Occupational Segregation, The University of Chicago Press, Chicago, 1976.

BLOCK, W.E. et M.A. Walker, Discrimination, Affirmative Action and Equal Opportunity, The Fraser Institute, Vancouver, 1982.

BLUMROSEN, Rugh G., Wage Discrimination, Job Segregation and Women Workers, Women's Rights Law Reporter 6(1-2) : p. 18 à 57, 1980.

BORJAS, George J., Wage Policy in the Federal Bureaucracy, Washington, D.C. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

BOYD, Monica et Elizabeth Humphreys, " Différence de revenu et inégalités sur le marchés du travail entre les hommes et les femmes au Canada, " Observations sur les revenus au Canada - recueil de documents présentés à la Conférence sur les revenus au Canada, du 10 au 12 mai 1978, Winnipeg (Manitoba), Conseil économique du Canada, Ottawa, 1980.

BRITISH FEDERATION OF BUSINESS AND PROFESSIONAL WOMEN, Report of the Reconstruction Sub-Committee, Audrey Deans, présidente, The British Federation of Business and Professional Women, Londres, 1945.

BROWN, Henry Phelps, The Inequality of Pay, University of California Press, Berkeley, 1977.

BUCKINGHAM, G.L., What To Do About Equal Pay for Women, Gower Press, Epping, 1973.

BUDINER, Melitta, Le droit de la femme à l'égalité de salaire et la Convention n° 100 de l'OIT, Librairie générale de

• ———————————————

Droit et de Jurisprudence, Paris, 1975.

BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS, The Comparable Worth Issue : a BNA Special Report, The Bureau of National Affairs, Washington, D.C., 1981.

CAIN, Glen G., The Challenge of Segmented Labour Market Theories to Orthodox Theory, Institute for Research on Poverty Reprint 210, University of Wisconsin, Madison, 1976.

CAMERON, S., Felt Fair Pay : an Examination of Elliott Jacques's Theory of Equitable Work Payment, Department of Employment, Document de recherche n° 1, HMSO, Londres, 1976.

CANADA, BUREAU NATIONAL DU TRAVAIL EN TEMPS DE GUERRE, Ordonnance sur le contrôle des salaires en temps de guerre, C.P. 5963 du 10 juillet 1942, Explication de l'ordonnance, Bulletin n° 3, 1942.

Procès-verbal d'une enquête publique sur les relations de travail et les conditions salariales; Rapports officiels 1 à 13, 1943.

Rapport du conseil national du Travail en temps de guerre émis après l'enquête publique tenue sur les relations de travail et les conditions salariales et rapport de la minorité, C.P. McTague, président, 1944.

Décisions du Conseil national du travail en temps de guerre, Manuscrit, 1947.

CANADA, RAPPORT DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE LA FEMME AU CANADA, Florence Bird, présidente, Information Canada, Ottawa, 1970.

CHIPLIN, B., et P.J. Sloane, Male-Female Earnings Differences : A Further Analysis, British Journal of Industrial Relations 14(1) : pp. 77 à 81, 1976.

Sex Discrimination in the Labour Market, The Macmillan Press, Londres, 1976.

COFFEY, Mary Anne, Inequality at Work, Publication conjointe du Social Planning Council of Metropolitan Toronto et des Women's Studies and Alternative Action Departments of the Board of Education for the City of Toronto, 1982.

COLE, Margaret, The Rate for the Job, Fabian Publications, Londres, 1946.

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, Rémunération égale entre les hommes et les femmes qui exécutent des fonctions équivalentes, Rapport du groupe de travail, 1978.

Égalité de rémunération pour les hommes et les femmes qui exécutent des fonctions équivalentes : guide d'interprétation de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, 1979.

Guide pour employeurs : Loi canadienne sur les droits de la personne, 1981a

Méthodologie et principes d'application de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, 1981b.

Rapport annuel 1981, 1982.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Report on the Application of Equal Pay for Men and Women, le 12 février 1978, 1978.

Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'application au 12 février 1978 du principe d'égalité entre rémunération masculine et féminine.

Les femmes et la communauté européenne : action communautaire. Situation nationale comparée, 1980.

Recours intenté le 18 mars 1981 contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par la Commission des Communautés européennes, 1981.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, À travail équivalent, salaire égal, sans discrimination, Cahier no 3, 1980.

COMMISSION ROYALE SUR LES RELATIONS INDUSTRIELLES, Rapport de la Commission nommée en vertu de l'arrêté en Conseil C.P. 670 pour étudier la situation des relations industrielles au Canada avec un rapport de la minorité et un rapport supplémentaire, T.G. Mathess, président, 1919.

COMMUNIST PARTY OF GREAT BRITAIN, Equal Pay : Evidence submitted by the Communist Party to the Royal Commission, Parti Communiste, Londres, 1945.

COOK, Gail C.A., L'objectif pour les canadiens : pouvoir choisir, Statistiques Canada en collaboration avec l'Institut de recherche C.D. Howe, Ottawa, 1976.

DEITCH, Cynthia H., Sex, Inequality and the Labour Market : Earnings Differences Between Men and Women Workers 1959 and 1976, Thèse partielle soutenue pour obtenir le diplôme de Doctor of Philosophy (Sociology), University of Massachusetts, 1980.

DENTON, Frank T. et Sylvia Ostry, Relevés chronologiques de la main-d'oeuvre canadienne, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1967.

DUSSAULT, Ginette et Ruth Rose-Lizée, " La discrimination à l'égard des femmes et la ségrégation occupationnelle - le cas des employés de bureau à Montréal ", Observations sur les revenus au Canada - recueil de documents présentés à la Conférence sur les revenus au Canada, tenus du 10 au 12 mai 1979 à Winnipeg (Manitoba), Conseil économique du Canada, Ottawa, 1979.

EDITORIAL RESEARCH REPORTS, Worklife in the 1980s, Congressional Quarterly Inc., D.C., Washington, 1981.

ELLIG, Bruce R., Pay Inequities : How Many Exist Within Your Organisation, Compensation Review (3e trimestre), pp. 34 à 46, 1980.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA, L'emploi des femmes au Canada, Partie II du rapport national du Canada présenté à la Conférence de l'OCDE sur l'emploi des femmes, 1980.

L'évolution du marché du travail dans les années 1980, Un rapport du groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, Ottawa, 1981.

EMPLOYERS' COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA, A Review of Equal Pay for Work of Equal Value, Vancouver, 1981.

EMPLOYMENT RELATIONS REPORT, Equal Pay for Work of Comparable Value : Special Report, Employment Relations Report, 11(7), pp. 1 à 8, 1980.

EQUAL EMPLOYMENT OPPORTUNITY COMMISSION, Hearings Before the United States Equal Employment Opportunity Commission on Job Segregation and Wage Discrimination, Equal Employment Opportunity Commission, Washington, D.C., 1980.

EQUAL PAY COALITION, Equal Pay for Work for Work of Equal Value, Equal Pay Coalition, Toronto, 1977.

ÉTATS-UNIS - MINISTÈRE DU TRAVAIL, A Preview as to Women Workers in Transition from War to Peace, Women's Bureau, Bulletin spécial No. 18, 1944.

Minimum Wage and the Woman Worker, Women's Bureau Pamphlet 8, 1960.

FERNANDEZ, John P., Racism and Sexism in Corporate Life : Changing Values in American Business, D.C. Heath and Company, Toronto, 1981.

FREEMAN, Richard B. and James L. Medoff, The Impact of the Percentage Organized on Union and Non-union Wages, Review of Economics and Statistics, pp. 561 à 572, 1981.

GRANDE-BRETAGNE, MINISTÈRE DE L'EMPLOI, Men and Work : Overseas Practice, Department of Employment Manpower, Document N^{O} 12, HMSO, Londres, 1975.

GREAT BRITAIN, ROYAL COMMISSION ON LABOUR, Fifth and Final Report, Part I, The Report, HMSO, Londres, 1894.

Fifth and Final Report, Part II, Secretary's Report on the Work of the Office : Summaries of Evidence (with Index); and Appendices, HMSO, Londres, 1894.

ROYAL COMMISSION ON THE CIVIL SERVICE, Fourth (Majority) Report, Lord MacDonnell, président, HMSO, Cd. 7338, Londres, 1914.

MINISTRY OF RECONSTRUCTION, Report of the Machinery of Government Committee, Vicomte Haldane of Cloan, président, HMSO, Cd. 9230, Londres, 1918.

Report of the Sub-Committee Appointed to Consider the Position After the War of Women Holding Temporary Appointments in Government Departments, Lucy Streatfield, présidente, HMSO, Cmd. 199, Londres, 1919a.

Report of the Women's Employment Committee, Major J.N. Hills, président, HMSO, Cd. 9239, Londres, 1919b.

TREASURY COMMITTEE, Recruitment After War, Rapport final du comité chargé par les Lord's Commissioners du Trésor de Sa Majesté d'évaluer certaines questions concernant le recrutement à la Fonction publique après la guerre et de faire des recommandations à cet égard, Vicomte Gladstone, président, HMSO, Cd. 164, Londres, 1919c.

WAR CABINET COMMITTEE ON WOMEN IN INDUSTRY, Women in Industry. Report of the War Cabinet Committee on Women in Industry, Sir James Atkin, Président, Londres : HMSO, CMd. 135, 1919d.

ROYAL COMMISSION ON THE CIVIL SERVICE, Report of the Royal Commission on the Civil Service, 1929 à 1931, Baron Tomlin, président, HMSO, Cmd. 3909, Londres, 1931.

ROYAL COMMISSION ON EQUAL PAY, Report of the Royal Commission on Equal Pay 1944 à 1946, Sir Cyril Asquith, président, HMSO, Cmd. 6937, Londres, 1944.

GREGORY, R.G. et R.C. Duncan, Segmented Labour Market Theories and the Australian Experience of Equal Pay for Women, Journal of Post Keynesian Economics 3(3), pp. 403 à 428, 1981.

GRUNE, Joy Ann, Manual of Pay Equity : Raising Wages for Women's Work, Conference on Alternative State and Local Policies, Washington, D.C., 1980.

GUNDERSON, Morley, The Influence of the Status and Sex Composition of Occupations in the Male-Female Earnings Gap, Industrial and Labour Relations Review 31(2), pp. 217 à 226, 1978.

The Male-Female Earnings Gap : A Current Assessment, Rapport rédigé pour la Research Branch du ministère du Travail de l'Ontario, 1980.

The Male-Female Earnings Gap in Ontario : A Summary, Ministère du Travail de l'Ontario, Employment Information Series Number 22, Toronto, 1982.

GUNDERSON, Morley et Frank Reid, Marché du travail canadien : discrimination fondée sur le sexe : théories, données et preuves, Rapport rédigé pour le Bureau de la main-d'oeuvre féminine de Travail Canada, Ottawa, 1981.

HAKIM, Catherine, Occupational Segregation : A Comparative Study of the Degree and Pattern of the Differentiation Between Men and Women's Work in Britain, the United States and other Countries, Department of Employment, Document de recherche n° 9, HMSO, Londres, 1979.

HAUSMAN, Leonard J., Orley Ashenfelter, Bayard Rustin, Richard F. Schubert and Donald Slaiman, Equal Rights and Industrial Relations, Industrial Relations Research Association Series, 1977.

HENDERSON, Richard I. and Kitty Lewis Clarke, Job Pay for Job Worth : Designing and Managing an Equitable Job Classification and Pay System, Georgia State University Business Publishing Division, Atlanta, 1981.

HOGLER, Raymond L., " Equal Pay, Equal Work, and the United States Supreme Court ", Labour Law Journal, pp. 737 à 744, 1981.

INCOME DATA SERVICES, Equal Pay, Sex Discrimination, Maternity Rights : IDS Handbook Series N° 14, Income Data Services Ltd., Londres.

INDUSTRIAL RELATIONS COUNSELORS, Job Evaluation and EEO : The Emerging Issues, Documents soumis lors du colloque de l'IRC, les 14 et 15 Septembre 1978 à Atlanta, (Georgie), Industrial Relations Counselors Inc., New York.

Organisation des Nations Unies, Equal Pay for Equal Work, Nations Unies E/CN 6/341/Rev. 1, New York, 1960.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

CONFERENCE OF AMERICAN STATES MEMBERS OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (CAS/ILO), (Conférence des États Américains membres de l'Organisation internationale du travail).

Première conférence, Santiago, (Chili), Report on the Conditions of Work of Women, 1936.

Deuxième conférence, La Havane, (Cuba), Procès-verbal, 1939a.

Report on the Action Taken to Give Effect in the Resolutions Adopted by the Santiago Conference, 1939b.

Troisième conférence, Mexico, Procès-verbal, 1946.

Neuvième conférence, Caracas, Procès-verbal provisoire, 1970.

Onzième conférence, Medellin, Procès-verbal, 1979.

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL (CIT)

Vingt-sixième session, Philadelphie, Procès-verbal, 1944a.

Rapport III, L'Organisation de l'emploi au cours du passage de l'état de guerre à l'état de paix, 1944b.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Vingt-septième session, Paris, Rapport II : Maintien des hauts niveaux d'emplois pendant la période de reconstruction et de reconversion de l'industrie, 1945.

Trente et unième session, San Francisco, Rapport VI (a), Salaires (a) Rapport général, 1948a.

Rapport VI (b)(1), Salaires (b) La clause du salaire équitable dans les contrats publics, 1948b.

Trente-troisième session, Genève, Compte rendu des travaux 1950a.

Rapport V (1) et (2), Égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et féminine pour un travail de valeur égale, 1950b.

Trente-quatrième session, Genève, Compte rendu des travaux, 1951a.

Rapport VII (1) et (2), Égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale, 1951b.

Soixantième session, Genève, Rapport III (2), Égalité de rémunération, Rapport sur les conventions non ratifiées et recommandations, 1975a.

Rapport III (Partie 4B), Égalité de rémunération. Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 1975b.

Rapport VIII, Égalité de chances et de traitement pour les travailleuses, 1975c.

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (BIT)

The Law and Women's Work : A Contribution to the Study of the Status of Women, Études et rapport Serie I (Employment of Women and Children) No 4, 1939.

Labour Conditions in War Contracts with Special Reference to Canada, Great Britain and the United States, Études et Rapports Série D (Wages and Hours of Work) N° 23, 1943.

Discrimination in Employment or Occupation on the Basis of Marital Status, International Law Review 85 (3 et 4), 1962.

Conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du travail, 1919-1966, 1966.

Rapport sur la Réunion des experts sur l'égalité de rémunération, Document GB 193/9/15, 1974a.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (BIT)

Equal Pay Programmes in Canada and the United States, Réunion des experts sur l'égalité de rémunération, document de travail n° 2, 1974b.

Constitution de l'organisation internationale du travail et Règlement de la Conférence internationale du travail, 1977.

Rapport final du groupe de travail sur les normes internationales du travail, Numéro spécial, Bulletin officiel 62 série A, 1979.

Selected Standards and Policy Statements of Special Interest to Women Workers Adopted under the Auspices of the International Labour Office, 1980.

IZRAELI, Dafna Nundi et Kalman Gaier, Sex and Interoccupational Wage Differences in Israel, Industrial Relations 18(2), pp. 227 à 232, 1979.

JAIN, Harish C, Women on the Labour Market : Approaches, Policies and Decisions in Pay and Employment Discrimination, Travail Canada, Ottawa, 1979.

JAIN, Harish C. et Peter J. Sloane, Equal Employment Issues : Race and Sex Discrimination in the United States, Canada and Britain, Praeger, New York, 1981.

KAPLAN, Joel H. et Richard E. Lieberman, Comparable Pay : A Management Perspective, EEO Today 7(2), pp. 145 à 158.

KAPLANSKY, Kalmen, Le Canada et l'Organisation internationale du travail, Travail Canada, Ottawa, 1981.

KILLINGSWORTH, Vivienne, Labour : What's a Job Worth, The Atlantic Monthly, février 1981, pp. 10 à 18.

L'ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA, Rémunération égale du travail d'une valeur égale, Déclaration de principe et résolution en instance, 1979.

LEVITIN, Teresa E., Robert P. Quinn et Graham L. Staines, A Woman is 58% of a Man, Psychology Today, mars 1973, pp. 89 à 96.

LINDSAY, Cotton Mather, Equal Pay for Comparable work : An Economic Analysis of a New Antidiscrimination Doctrine, Document provisoire, Law and Economic Center University of Miami, University of Miami, Coral Gables, 1980.

LIVERNASH, E. Robert, Comparable Worth : Issues and Alternatives, Equal Employment Advisory Council, Washington, D.C., 1980.

LLOYD, Cynthia B., Sex, Discrimination, and the Division of Labour, Columbia University Press, New York, 1975.

LLOYD, Cynthia B., Emily S. Andrews et Curtis L. Gilroy, Women in the Labour Market, Columbia University Press, New York, 1979.

LLOYD, Cynthia B. et Beth T. Niemi, The Economics of Sex Differentials, Columbia University Press, New York, 1979.

LONGMORE, Janet, Equal Pay for Work of Equal Value, Industrial Relations Centre, Queen's University, Kingston, 1980.

LUNDY, Katherina L.P. et Barbara D. Warme, Work in the Canadian Context : Continuity Despite Change, Butterworths, Toronto, 1981.

MADDEN, Janice Fanning., The Economics of Sex Discrimination, D.C. Heath, Toronto, 1973.

MANITOBA, ministère du Travail, Working Paper on Equal Pay for Work of Equal Value, Women's Bureau, Winnipeg, 1976.

MILKOVICH, George T., The Male-Female pay gap : Need for Re-evaluation, Monthly Labor Review, avril 1981, pp. 42 et 43, 1981.

MILKOVICH, George T., Pay Inequalities and Comparable Worth, 33rd Annual Proceedings Industrial Relations Research Association, pp. 147 à 154, 1981.

NELSON, Bruce A., Edward M. Opton et Thomas E. Wilson, Wage Discrimination and Title VII in the 1980s : the Case Against " Comparable Worth ", Employee Relations Law Journal 6(3), pp. 308 à 405, 1981.

NOUVELLE-ZÉLANDE, MINISTÈRE DU TRAVAIL, Equal Pay Implementation in New Zealand : Report of a Committee Appointed by the Minister of Labour, Government Printer, Wellington, 1979.

OAXACA, Ronald L., Male-Female Wage Differentials in Urban Labour Markets, Thèse soutenue pour obtenir le diplôme de Doctor of Philosophy (Economics), Princeton University, 1971.

The Persistence of Male-Female Earnings Differentials dans Thomas Juster : The Distribution of Economic Well-Being, Volume 41, Studies on Income and Wealth, Ballinger, Cambridge, (Mass.), 1977.

ONTARIO, MINISTÈRE DU TRAVAIL.

Equal Pay for Work of Equal Value : Document de travail, Ministère du Travail, Toronto, 1976.

Equal Pay for Work of Equal Value : A Selected Bibliography, Bibliography Series N° 3, 1976.

Issues and Options : Equal Pay/Equal Opportunity, Documents présentés lors de la Conférence intitulée Rémunération égale et chances égales parrainée par le ministère du Travail de l'Ontario, les 16 et 17 janvier 1978, Toronto (Ontario).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

La femme et l'égalité de chances : Rapport du groupe de travail de l'OCDE sur le rôle des femmes dans l'économie, 1979.

Les femmes et l'emploi, Politiques pour l'égalité des chances, 1980.

ORNSTEIN, Michael, D, Accounting for Gender Differentials in Canada : Analysis of a 1981 Survey, Travail Canada, Ottawa, 1981.

ORNSTEIN, Michael, D., Inégalité de rémunération entre les hommes et les femmes au Canada : Survol des recherches antérieures et cadres théoriques, Travail Canada, Ottawa, 1982.

OSTRY, Sylvia, La travailleuse au Canada, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1968.

T.T. PATERSON ASSOCIATES, DBM : The Decision Band Method of Pay Determination, T.T. Paterson Associates, Vancouver, 1981.

PETTMANN, Barrie, Equal Pay for Women : Progress and Problems in Seven Countries, MCB Books en association avec l'International Institute of Social Economics, Brantford, 1975.

PETTMAN, Barrie O. et John Fyfe, Equal Pay and Low Pay, International Journal of Social Economics 1(3), pp. 268 à 279, 1974.

RAMKHALAWANSINGH, Ceta, (Un)equal pay : Canadian and International Perspectives, Resources for Feminist Research, publication spéciale n° 7, Canadian Newsletter of Research on Women, Toronto, 1980.

Equal Pay : Criteria for Determining Wage Levels, Thèse de maîtrise, Department of Educational Theory, University of Toronto, 1980.

RATNER, Ronnie Steinberg, Equal Employment Policy for Women : Strategies for Implementation in the United States, Canada and Western Europe, Temple University Press, Philadelphie, 1980.

ROSS, Heather L. et Isabel V. Sawhill, Time of Transition : the Growth of Families Headed by Women, The Urban Institute, Washington, D.C., 1975.

SHAEFFER, Ruth Gilbert et Edith F. Lynton, Corporate Experiences in Improving Women's Job Opportunities, Rapport n° 755, The Conference Board, New York, 1979.

SHAEFFER, Ruth Gilbert, Nondiscrimination in Employment and Beyond, Rapport n° 782, The Conference Board, New York, 1980.

SLOANE, Peter J., Women and Low Pay, the Macmillan Press, Londres, 1980.

SMITH, Ralph E., The Subtle Revolution: Women at Work, The Urban Institute, Washington, D.C., 1979.

SMITH, Sharon P.,Equal Pay in the Public Sector : Fact or Fantasy, Rapport de recherche, série n° 122, Industrial Relation Section, Department of Economics, Princeton University, 1977.

SNELL, M.W.P., Glucklich et M. Povall, Equal Pay and Opportunities : A Study of the Implementation and Effects of the Equal Pay and Sex Discrimination Acts in 26 Organizations, Department of Employment, Document de recherche N° 20, HMSO, Londres, 1981.

STENCEL, Sandra, Equal Pay Fight, Editorial Research Reports 1(11), pp. 211 à 227, 1981.

STEVENS, Eleanor V., Some Developments in National Equal Wage and Employment Policy for Women with Emphasis on the Years 1962-1966, Thèse de doctorat en administration des affaires, University of Illinois, 1967.

STEVENSON, Mary Hutt, Determinants of Low Wages for Women Workers, Thèse partielle soutenue pour obtenir le diplôme de Doctor of Philosophy (Economics), University of Michigan, 1974.

STEWART, Bryce M., Wage and Manpower Controls in Canada, American Management Association Personnel Management, série n° 59, 1942.

STROMBERG, Ann H. et Shirley Harkess, Women Working : Theories and Facts in Perspective, Mayfield Publishing Company, Palo Alto (Californie), 1978.

STUS, Connie, A Study of Wage Discrimination and a Review of the Literature, 1976.

SUSKIN, Harold, editors, Job Evaluation and Pay Administration in the Public Sector, International Personnel Management Association, Chicago, 1977.

THOMSEN, David J., Eliminating Pay Discrimination Caused by Job Evaluation Systems, Personnel (septembre-octobre), p. 11 à 22, 1978.

Non-discriminatory Pay : Rapport et recueil d'articles préparés pour la Pay Equity Conference, Compensation Institute, Pacific Palisades (Californie), 1979.

TIRRELL, A.S., Studies on Job Classification and Job Evaluation Systems, Travail Canada, Ottawa, 1973.

TRAVAIL CANADA, Canadian Laws Governing the Employment of Women, (Lois canadiennes régissant l'emploi des femmes), 1929.

Minimum Wage Laws and Orders in Canada, (Lois et arrêtés en conseil concernant le salaire minimum au Canada), 1934.

TRAVAIL CANADA, Arrêtés en conseil du temps de guerre concernant le travail, Édition révisée, 1943.

Arrêtés en conseil du temps de guerre concernant le ministère du Travail, Manuscrit, Inconnue.

Report of Department of Labour Committee on Equal Pay for Equal Work for Men and Women, (M.V. Royce, président), 1954.

Report of Legislative Working Committee on Equal Pay Legislation, (Bernard Wilson, président), 1955.

À travail égal, salaire égal : le progrès du concept au Canada, 1959.

INTERNATIONAL LABOUR AFFAIRS, Equal Remuneration for Work of Equal Value, Étude d'ensemble des mesures à prendre afin que les lois canadiennes, provinciales et territoriales se conforment à la Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération, 1970.

LA GAZETTE DU TRAVAIL, Déclaration de la politique du gouvernement fédéral au sujet du travail pendant la guerre, pp. 616 à 618, août 1918.

Emploi des femmes dans l'industrie au Canada, pp. 690 à 691, septembre 1918.

Application du principe " salaire égal à travail égal ", p. 996, septembre 1942.

LABOUR STANDARDS BRANCH, A Study of Job Evaluation Systems and their Relevance to Equal Wages Enforcement, W.E. Sproule, Inconnue.

Equal Wages Interpretation and Enforcement Guidelines, 1971.

DIVISION DE LA LÉGISLATION OUVRIÈRE, Législation touchant la femme en emploi - lois provinciales, 1945.

Cinquante ans de législation ouvrière au Canada, Edith Lorentsen et Evelyn Noolner, 1950.

Législation ouvrière des dix dernières années, 1961.

BUREAU DE LA MAIN-D'OEUVRE FÉMININE, Bureau de la main-d'oeuvre féminine 74, 1975.

Étude préliminaire du principe d'une rémunération égale pour des fonctions équivalentes, Louise Langlois-Trudel, 1976.

BUREAU DE LA MAIN-D'OEUVRE FÉMININE, Égalité des races et des sexes en milieu de travail : un défi et une chance, Exposés tirés d'une conférence parrainée par l'Industrial Relations Research Association, Hamilton et sections de district, avec la collaboration de la Canadian Industrial Relations Association, les 28 et 29 septembre 1979, Hamilton (Ontario), Harish C. Jain et Diane Carroll, 1979.

TREIMAN, Donald J. et Heidi I. Hartmann, Women, Work, and Wages : Equal Pay for Jobs of Equal Value, National Academy Press, Washington, D.C., 1981.

TREIMAN, Donald J., Job Evaluation: an Analytic Review, National Academy of Science, Washington, D.C., 1979.

TREIMAN, D.J. et K. Terrell, Women, Work, and Wages : Trends in the Female Occupational Structure since 1940 dans K. Land and S. Spilermen, Social Indicator Models, Russell Sage, New York, 1975.

WALLACE, Phyllis A., Equal Employment Opportunity and the AT and T Case, The MIT Press, Cambridge (Massachussetts), 1976.

WALMSLEY, P.Y. et M. Ohtsu, Wage Discrimination Against Women : An Assessment of the Use of Job Evaluation in the Measurement of Sex-Based Wage Discrimination, 1976.

WALMSLEY, P.Y., M. Ohtsu et Anil Verma, Measuring Wage Discrimination Against Women under the Provisions of " Work of Equal Value ", 1976.

WEBB, Mme Sidney, The Wages of Men and Women : Should They Be Equal ? The Fabian Society, Londres, 1919.

WEST, Edwin G. Et Michael McKee, Salaires minimums : Nouveaux aspects théoriques, empiriques et politiques, Étude rédigée pour le Conseil économique du Canada et l'Institut de la recherche politique, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1980.

WOODS, Gordon et Co., Pay Discrimination and the Decision Band Method : an Approach to Eliminating Discrimination in the Job Evaluation Process, inconnue.

ANNEXE A :
L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL ET LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DE LA RÉMUNÉRATION POUR UN TRAVAIL DE VALEUR ÉGALE

1. LA CONSTITUTION

   a) 1919 Partie XIII du Traité de paix de Versailles

   b) 1919 Convention de la conférence de paix préliminaire

   c) 1946 Instrument d'amendement

2. LES CONVENTIONS ET LES RECOMMANDATIONS

3. LES DÉCLARATIONS

4. LES RÉSOLUTIONS DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

5. LES RÉSOLUTIONS DES CONFÉRENCES DES ÉTATS AMÉRICAINS MEMBRES DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

1. CONSTITUTION

a) Un traité de paix conclu à Versailles le 28 juin 1919 entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne. Partie XIII, section II, article 437.

Les Hautes Parties Contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la Section I et associé à celui de la Société des Nations.

Elles reconnaissent que les différences de climat, de moeurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver, le permettraient.

Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux Hautes Parties Contractantes être d'une importance particulière et urgente :

1. Le principe dirigeant ci-dessus énonce que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.

2. Le droit d'association en vue de tous objects non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs.

3. Le payement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.

4. L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu.

5. L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.

6. La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique.

7. Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.

8. Les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays.

9. Chaque État devra organiser un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets, ou définitifs, les Hautes Parties Contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations; et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde.

b) Une convention créant une organisation permanente pour la promotion de la réglementation internationale des conditions de travail (soumise par la Commission de la législation internationale du travail et adoptée par la Conférence de paix préliminaire) a utilisé le même texte que l'article 427 (précédent) du Traité de Versailles en donnant de nouveaux numéros aux articles 1 à 41.

c) L'article 41 a été annulé par l'instrument de modification de 1946 qui inscrivait le principe de la parité de rémunération pour un travail de valeur égale dans le préambule de cette Constitution.

Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être établie que si elle est fondée sur la justice sociale;

Et attendu qu'il existe des conditions de travail comportant, pour un grand nombre de personnes, tant d'injustices, de difficultés et de privations qu'elles constituent une source d'agitation pouvant porter atteinte à la paix et à l'harmonie des peuples du monde; et qu'une amélioration de ces conditions est nécessaire dans l'immédiat et ce, par l'établissement d'une réglementation des heures de travail comportant la fixation d'un nombre maximal d'heures de travail

quotidien et hebdomadaire, par la réglementation du recrutement de la main-d'oeuvre, par la prévention du chômage, par l'établissement d'un salaire permettant des conditions de vie décentes, par la protection du travailleur contre la maladie, et la maladie et les blessures contractées en raison de son emploi, par la protection des enfants, des jeunes et des femmes, par l'application de dispositions relatives aux personnes âgées et aux blessures, par la protection des intérêts acquis des travailleurs lorsqu'ils sont engagés dans des pays autres que leur propre pays, par la reconnaissance du principe d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale, par la reconnaissance du principe de la liberté d'association, par l'organisation de cours de formation professionelle et technique et d'autres mesures.

2. LES CONVENTIONS ET LES RECOMMANDATIONS

a) 1928 R.30 Recommandation concernant l'institution de méthodes de fixation des salaires minima.

b) 1944 R.71 Recommandation concernant l'emploi (Transition de l'état de guerre à la paix) Principe général, IX, article 37.1).

c) 1945 R.74 Politique sociale dans les territoires dépendants (suppléments et dispositions Article 2.2).

d) 1947 C.82 Convention concernant la politique sociale (territoires non métropolitains dépendants) (article 18.1.i).

e) 1951 C.100 Convention concernant l'égalité de la rémunération.

f) 1951 R.90 Recommandation concernant l'égalité de la rémunération.

g) 1958 R.110 Recommandation concernant les plantations (Article 27).

h) 1958 R.111 Recommandation concernant l'élimination de la discrimination (à l'égard de l'emploi et de la profession) (Article 2.b.v.).

i) 1962 C.117 (Objectifs et normes de base) Convention concernant la politique sociale (article 14.1.i) révision de C.82.

Le Canada a ratifié les conventions suivantes :

C.26 Convention concernant l'institution des méthodes de fixation des salaires minima, le 25 avril 1935.

C.111 La discrimination à l'égard de l'emploi et de la profession, le 26 novembre 1964.

C.100 L'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et féminine pour un travail de valeur égale, le 16 novembre 1972.

3. LES DÉCLARATIONS DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

1975 Déclaration concernant l'égalité des chances et de traitement pour les travailleuses.

4. LES RÉSOLUTIONS DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

a) 1937 Vingt-troisième session, Genève.

Résolution 7 : Résolution concernant les les travailleuses.

b) 1941 Session spéciale, New York.

Résolution 43 : Résolution concernant la discrimination fondée sur le sexe dans les normes salariales.

c) 1947 Trentième session, Genève.

Résolution 17 : Résolution concernant le travail des femmes.

d) 1948 Trente et unième session, San Francisco.

Résolution 12 : Résolution concernant l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale.

e) 1964 Quarante-huitième session, Genève.

Résolution 12 : Résolution concernant les défis lancés aux femmes dans un monde en évolution.

f) 1972 Cinquante-septième session, Genève.

Résolution V : Résolution concernant les travailleuses.

g) 1975 Soixantième session, Genève.

Résolution VIII : Résolution concernant l'établissement d'un plan d'action visant à promouvoir l'égalité des chances et de traitement pour les travailleuses.

Résolution IX : Résolution concrnant l'égalité de statut et de chance pour les femmes et les hommes dans la profession et dans l'emploi.

5. LES RÉSOLUTIONS DES CONFÉRENCES DES ÉTATS AMÉRICAINS MEMBRES DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

a) 1936 Première conférence, Santiago (Chili)

Résolution 2 : Résolutions concernant les conditions de travail des femmes : n° 1 : les salaires.

b) 1939 Deuxième conférence, la Havane.

Résolution sur les conditions de travail des femmes : protection des salaires des femmes.

Résolution n°s 20 à 22 : application du principe de l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale.

c) 1946 Troisième conférence, Mexico.

Résolution 12 : concernant l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale.

Résolution 26 : concernant l'élimination de la discrimination.

d) 1980 Neuvième conférence, Caracas.

Résolution concernant la rémunération.

e) 1979 Onzième conférence, Medellin.

Résolution concernant les conditions de travail, la formation professionnelle et l'emploi des femmes.

ANNEXE B : LA RECOMMANDATION (n° 90) CONCERNANT L'ÉGALITÉ DE LA RÉMUNÉRATION ENTRE LA MAIN-D'OEUVRE MASCULINE ET LA MAIN-D'OEUVRE FÉMININE POUR UN TRAVAIL DE VALEUR ÉGALE

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du travail, et s'y étant réunie, le 6 juin 1951 en sa trente-quatrième session,

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives au principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale, question qui constitue le septième point à l'ordre du jour de la session,

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation complétant la convention sur l'égalité de rémunération, 1951,

adopte, ce vingt-neuvième jour de juin mil neuf cent cinquante et un, la recommandation ci-après, qui sera dénommée recommandation sur l'égalité de rémunération, 1951 :

Considérant que la Convention sur l'égalité de rémunération, 1951, établit certains principes généraux concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale;

Considérant que ladite Convention prévoit que l'application du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale devra être encouragée ou assurée par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération dans les pays intéressés;

Considérant qu'il y a intérêt à indiquer certaines modalités pour l'application progressive des principes établis par la Convention;

Considérant qu'il est en outre désirable que tous les Membres, en appliquant ces principes, tiennent compte des méthodes d'application qui ont été considérées comme satisfaisantes dans certains pays;

La conférence recommande à chaque Membre d'appliquer les dispositions suivantes, compte tenu de l'article 2 de la Convention précitée et de présenter au Bureau international du

Travail, conformément à ce que décidera le Conseil d'administration, des rapports exposant les mesures prises pour y donner effet :

1. Des mesures appropriées devraient être prises, après consultation des organisations de travailleurs intéressées ou, si de telles organisations n'existent pas, après consultation des travailleurs intéressés, afin :

a) d'assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale à toutes les personnes employées dans les services et organismes de l'administration publique centrale;

b) d'encourager l'application de ce principe aux personnes employées dans les services et organismes des administrations des États constituants ou des provinces d'un État fédératif, ainsi que des administrations locales, lorsque la fixation des taux de rémunération est du ressort de ces diverses autorités publiques.

2. Des mesures appropriées devraient être prises, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, afin d'assurer, aussi rapidement que possible, l'application du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale à la main-d'oeuvre masculine et à la main-d'oeuvre féminine employée dans toutes les professions autres que celles qui sont mentionnées au paragraphe 1, dans lesquelles les taux de rémunération sont soumis à une réglementation ou à un contrôle public et notamment :

a) lors de la fixation des taux de salaire minima ou autres dans les industries ou services où ces taux sont fixés par une autorité publique;

b) dans les industries et entreprises de propriété publique ou soumises à un contrôle d'une autorité publique;

c) là ou cela sera approprié, pour les travaux exécutés en vertu de contrats passés par une autorité publique.

3. (1) Si les méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération le permettent, l'application générale du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale devrait être assurée au moyen de dispositions légales.

(2) L'autorité publique compétente devrait prendre toutes mesures nécessaires et appropriées afin que les employeurs et les travailleurs soient pleinement informés de ces dispositions légales et reçoivent, le cas échéant, des conseils sur leur application.

4. Si, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, là ou il en existe, il se révèle impossible d'appliquer immédiatement le principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale, en ce qui concerne les emplois visés aux paragraphes 1, 2 ou 3, il conviendrait de prendre ou de faire prendre, aussi rapidement que possible, des dispositions appropriées en vue de l'application progressive du principe, notamment par des mesures telles que :

a) la réduction des différences entre les taux de rémunération masculins et féminins pour un travail de valeur égale;

b) l'octroi, lorsqu'un système d'augmentations de rémunération est en vigueur, d'augmentations égales aux travailleurs masculins et féminins, exécutant un travail de valeur égale.

5. Si cela est approprié en vue de faciliter l'établissement de taux de rémunération conformément au principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale, chaque Membre devrait, en accord avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, établir des méthodes permettant d'évaluer objectivement, soit par une analyse du travail, soit par d'autres moyens, les travaux que comportent les divers emplois, ou favoriser l'établissement de telles méthodes, en vue d'une classification des emplois sans considération de sexe; lesdites méthodes devraient être appliquées conformément aux dispositions de l'article 2 de la Convention.

6. En vue de faciliter l'application du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale, des mesures appropriées devraient être prises, si nécessaire, afin d'augmenter le rendement des travailleuses, notamment :

a) en assurant aux travailleurs des deux sexes des facilités égales ou équivalentes en matière d'orientation professionnelle ou de conseils professionnels, de formation professionnelle et de placement;

b) en prenant des mesures appropriées pour encourager les femmes à faire usage des facilités en matière d'orientation professionnelle ou de conseils professionnels, de formation professionnelle et de placement;

c) en prévoyant des services sociaux et de bien-être qui répondent aux besoins des travailleuses, notamment de celles qui ont des charges familiales, et en finançant ces services soit par des fonds publics en général, soit par des fonds de sécurité sociale ou par des fonds d'entreprise ou d'industrie destinés au bien-être et constitués par des versements effectués dans l'intérêt des travailleurs sans considération de sexe;

d) en encourageant l'égalité des hommes et des femmes quant à l'accès aux diverses professions et fonctions sous réserve des dispositions de la réglementation internationale et de la législation nationale concernant la protection de la santé et du bien-être des femmes.

7. Il conviendrait de faire tous efforts afin de développer dans l'opinion publique la conscience des motifs pour lesquels devrait être appliqué le principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale.

8. Il conviendrait d'entreprendre toutes études et recherches désirables pour aboutir à l'application de ce principe.

ANNEXE C : LA LÉGISLATION INITIALE SUR LE SALAIRE MINIMUM DES FEMMES AU CANADA

1918	Manitoba	: The Minimum Wage Act, S.M., 1918, c.38.
1918	Colombie-Britannique	: Minimum Wage Act, S.B.C. 1918, c.56.
1919	Saskatchewan	: The Minimum Wage Act, S.S. 1918-1919, c.84.
1919	Québec	: Loi sur le salaire minimum des femmes, S.Q. 1919, c.11.
1920	Nouvelle-Écosse	: Minimum Wage for Women Act, S.N.S., c.11. (1924, c.57: 1931, c.57).
1920	Ontario	: The Minimum Wage Act, S.O. 1920, c.87.
1922	Alberta	: The Minimum Wage Act, S.A. 1922, c.81. (The Factories Act, S.A. 1917, c.20, art. 26a)*
1930	Nouveau-Brunswick	: The Minimum Wage Act, S.N.B. 1930, c.11.
1947	Terre-Neuve	: The Minimum Wage Act, R.S.N. 1952, c.260.

* La Factories Act de 1917 renfermait une disposition visant le salaire minimum de toutes les femmes et des jeunes.

ANNEXE D : LA LÉGISLATION INITIALE SUR L'ÉGALITÉ DE SALAIRE AU CANADA

1951	Ontario	: The Female Employees Fair Remuneration Act, S.O. 1951, c.26.
1952	Saskatchewan	: The Equal Pay Act, S.S. 1952, c.104.
1953	Colombie-Britannique	: Equal Pay Act, S.B.-C. 1953 (2e session), c.6.
1956	Manitoba	: The Equal Pay Act, S.M. 1956, c.18.
1956	Canada	: Loi sur la rémunération équitable des employés de sexe féminin, S.C. 1956, c.38.
1956	Nouvelle-Écosse	: Equal Pay Act, S.N.S. 1956, c.5.
1957	Alberta	: An Act to amend the Alberta Labour Act, S.A. 1956, c.38.
1959	Île-du-Prince Édouard	: The Equal Pay Act, S.P.E.I., 1959, c.11.
1961	Nouveau-Brunswick	: Female Employees Fair Remuneration Act, S.N.B. 1960-1961, c.7.
1964	Québec	: Loi sur la discrimination dans l'emploi, S.Q. 1964, c.46.
1966	Territoires du Nord-Ouest	: Fair Practics Ordinance, 1966 (2nd).
1969	Terre-Neuve	: The Newfoundland Human Rights Code, R.S.N. 1970, c.262.
1973	Territoire du Yukon	: An ordinance to amend the Labour Standards Ordinance, 1973 (1re modification), c.13.

ANNEXE E : LES ORDONNANCES SUR L'ÉGALITÉ DE LA RÉMUNÉRATION : LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

Enregistrement
TR/78-155 le 27 septembre 1978

LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

Les ordonnances sur l'égalité de la rémunération

La Commission canadienne des droits de la personne, en vertu des paragraphes 11(3) et 22(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, désire émettre des ordonnances conformément à l'annexe ci-après au sujet de l'application de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne et des facteurs justifiant la disparité salariale pour des fonctions équivalentes.

Fait à Ottawa le 18 septembre 1978.

LES ORDONNANCES DE LA COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE AU SUJET DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 11 DE LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE ET DES FACTEURS JUSTIFIANT LA DISPARITÉ SALARIALE POUR DES FONCTIONS ÉQUIVALENTES

Titre abrégé

1. Ordonnances sur l'égalité de rémunération.

Interprétation

2. " Loi ", la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Ordonnances

3. Les paragraphes 11(1) et 11(2) de la Loi s'appliquent dans tous les cas où le travail exécuté par les employés d'un même établissement est évalué en vue de déterminer si ces employés remplissent des fonctions équivalentes,

a) les qualifications requises pour l'exécution du travail d'un employé comprennent les aptitudes physiques ou intellectuelles nécessaires à l'exécution de ce travail et acquises par l'expérience, la formation, les études ou attribuables à l'habileté naturelle; la nature et l'importance de ces qualifications chez les employés qui travaillent dans le même établissement doivent être évaluées sans tenir compte de la manière dont elles ont été acquises;

b) l'effort requis pour l'exécution du travail d'un employé comprend tout effort physique ou intellectuel normalement nécessaire pour ce travail; lorsqu'on compare les fonctions des employés d'un même établissement à cet égard,

i) l'effort déployé par un employé peut être équivalent à celui déployé par un autre employé, que ces efforts soient exercés de la même façon ou non et

ii) l'effort nécessaire à l'exécution du travail d'un employé ne doit pas normalement être considéré comme différent sous prétexte que l'employé accomplit de temps à autre une tâche exigeant un effort supplémentaire;

c) les responsabilités liées à l'exécution du travail d'un employé doivent être évaluées en déterminant dans quelle mesure l'employeur compte sur l'employé pour accomplir son travail, compte tenu de l'importance des exigences du poste et de toutes les ressources techniques, financières et humaines dont l'employé a la responsabilité;

d) les conditions dans lesquelles l'employé exécute ses fonctions comprennent le bruit, la chaleur, le froid, l'isolement, le danger physique, les risques pour la santé, le stress et toutes les autres conditions liées à l'environnement physique et au climat psychologique; elles ne comprennent pas cependant l'obligation de faire des heures supplémentaires ou de travailler par postes lorsque l'employé reçoit une prime à cet égard.

4. (1) Aux fins du paragraphe 11(3) de la Loi, les facteurs reconnus raisonnables pour justifier une disparité salariale entre les hommes et les femmes qui travaillent dans le même établissement et remplissent des fonctions équivalentes sont,

a) la rémunération fondée sur le rendement, lorsque les employés sont assujettis à un tel régime et font l'objet d'une évaluation dans ce sens après que cette condition ait été portée à leur connaissance;

b) l'ancienneté, lorsqu'un régime salarial stipule que les employés ont droit à des augmentations statutaires fondées sur leurs états de service;

c) la surévaluation des postes, lorsque le poste d'un employé a été réévalué et déclassé et que l'employé reçoit un traitement intérimaire ou que ses augmentations ont été bloquées jusqu'à ce que le traitement du poste ainsi déclassé devienne équivalent ou supérieur au traitement de l'employé en question;

d) l'affectation comportant des tâches allégées, lorsqu'un employeur verse temporairement à un employé un traitement supérieur à la valeur du travail exécuté pendant que l'employé se remet d'une blessure ou d'une maladie;

e) le mode de rémunération en cas de rétrogradation, lorsqu'un employeur attribue à un employé des fonctions moins importantes, à cause

(i) d'un rendement insuffisant attribuable à

(A) une diminution de l'aptitude à exécuter le travail

(B) une complexité de plus en plus grande du travail,

(C) ou des problèmes de santé, une incapacité partielle ou toute autre cause indépendante de la volonté de l'employé, ou

(ii) un surplus de main-d'oeuvre nécessitant la réaffectation de l'employé à un poste d'un niveau inférieur, et que l'employeur continue de verser à l'employé le même salaire que s'il ne l'avait pas réaffecté à un poste moins important;

f) la méthode de réduction graduelle du salaire, lorsque le salaire d'un employé fait l'objet d'une réduction graduelle à cause de l'un des motifs mentionnés au sous-alinéa e) (i); et

g) l'affectation temporaire à des fins de formation, lorsque, dans le cardre d'un programme de perfectionnement, un employé est temporairement affecté à un poste et reçoit un traitement différent de celui des titulaires permanents; ces programmes de perfectionnement doivent être accessibles tant aux femmes qu'aux hommes et leur fournir d'égales possibilités d'avancement.

(2) Les facteurs mentionnés au paragraphe (1) sont considérés comme raisonnables et justifient une disparité salariale, s'ils sont appliqués rigoureusement et d'une manière équitable, dans le calcul et le paiement des salaires des hommes et des femmes qui travaillent dans le même établissement et exécutent des fonctions équivalentes.

Enregistrement
TR/82-2 le 13 janvier 1982

LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

Ordonnances sur l'égalité de rémunération - Modifications

La Commission canadienne des droits de la personne en vertu des paragraphes 11(3) et 22(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne se fait un plaisir de modifier, par la présente, les Ordonnances sur l'égalité de rémunération rendues par la Commission canadienne des droits de la personne le 18 septembre 1978*, conformément à l'annexe ci-jointe.

Fait à Ottawa, le 14 décembre 1981.

ANNEXE

1. Le paragraphe 4(1) des Ordonnances sur l'égalité de rémunération est modifié par suppression du mot " et " à la fin de l'alinéa (f) et par adjonction de ce qui suit :

" (h) l'existence dans l'établissement d'une pénurie de main-d'oeuvre à l'intérieur d'une classification donnée, lorsque l'employeur peut démontrer que la rémunération versée à un groupe d'employés appartenant à cette classification est supérieure

(i) à la rémunération versée à un groupe d'employés qui appartient à cette classification et qui a déposé une plainte en vertu du paragraphe 32(1) de la Loi portant sur cette rémunération supérieure, et

(ii) à la rémunération versée à un groupe d'employés qui appartient à cette classification et qui est du même sexe que le groupe à qui la rémunération supérieure est versée; et

(i) une modification des tâches dans le travail d'un groupe d'employés appartenant à une classification donnée qui entraîne le déclassement de postes et le versement par l'employeur au groupe de la rémunération qu'il lui aurait versé s'il n'y avait pas eu de déclassement, lorsque l'employeur peut démontrer

(i) que la rémunération de toute personne engagée pour exécuter le travail d'un employé qui appartient à ce groupe n'est pas égale ou supérieur à celle versée à un employé de ce groupe avant la modification,

(ii) la rémunération versée au groupe est supérieure

(A) à la rémunération versée à un groupe d'employés qui appartient à cette classification et qui a déposé une plainte en vertu du paragraphe 32(1) de la Loi portant sur cette rémunération supérieure, et

(B) à la rémunération versée à un groupe d'employés qui appartient à cette classification et qui est du même sexe que le groupe à qui la rémunération supérieure est versée. "

NOTE EXPLICATIVE

(La présente note ne fait pas partie de l'Ordonnance et n'est publiée qu'à titre d'information.)

Cette modification ajoute deux facteurs aux facteurs raisonnables justifiant la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui travaillent dans le même établissement et remplissent des fonctions équivalentes.